Andersson Elffers Felix

Evaluatie Wet veiligheidsregio's

Aris van Veldhuisen
Rick Hagelstein
Irene Voskamp
Ruben van Genderen

Utrecht, 3 juli 2013
GV188-3-271

Inhoud

Samenvatting

Aanleiding, vraagstelling, operationalisering en context van het onderzoek

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. De wet heeft als belangrijkste doel de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland te verbeteren. De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie te realiseren van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.

Het instellen van veiligheidsregio's is onderwerp van stevige politiek/bestuurlijke discussie geweest. Er was met name kritiek op de keuze voor het instrumentarium van 'verlengd lokaal bestuur'; de democratische verantwoording zou onvoldoende geborgd zijn. In antwoord daarop heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Eerste Kamer toegezegd dat de wet na twee jaar geëvalueerd zou worden 'om te kunnen bezien hoe de wet in de praktijk uitwerkt'.[1]

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd de evaluatie van de Wvr uit te voeren. Als hoofdvraag voor de evaluatie is geformuleerd: In hoeverre voldoet de Wet veiligheidsregio's in de praktijk aan de verwachtingen wat betreft het functioneren van het stelsel (de realisatie van de aannames over het bijdragen aan een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie) en hoe ervaren actoren dat?'

De vraagstelling is uitgesplitst in vier deelvragen, waarop in deze rapportage een antwoord is gegeven. De onderzoeksvragen per deel zijn de volgende:

- Onderzoeksvragen over de totstandkoming van de Wvr en de mechanismen en overwegingen die ten grondslag liggen aan de Wvr (de beleidstheorie);
- Onderzoeksvragen over het feitelijke functioneren van het stelsel van de Wvr in de praktijk;
- Onderzoeksvragen over de verwachtingen van actoren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvr en hun ervaringen met het functioneren van het stelsel in de praktijk;
- Onderzoeksvragen over relevante toekomstige ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de Wvr.

De wetsevaluatie richt zich op het stelsel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Ramp: een zwaar ongeval of andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken;
- Crisis: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast;

[1] *Kamerstukken I*, 2009/10, (Eerste Kamer, T01126, nr. 17, p. 744).

- Rampenbestrijding: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp;
- Crisisbeheersing: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen.

Voor de evaluatie van de Wvr is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:
- Documentenstudie: doel van de documentenstudie was om assumpties en het functioneren van de Wvr in de praktijk te onderzoeken;
- Interviews: afhankelijk van de fase in het onderzoek had het interview als doel om de aannames die ten grondslag liggen aan de Wvr, het feitelijk functioneren ervan in de praktijk en ervaringen met het feitelijk functioneren in de praktijk te inventariseren;
- Expertsessies: er zijn meerdere expertsessies georganiseerd om conceptbevindingen te toetsen en verdiepen;
- Enquêteonderzoek: het enquêteonderzoek is gebruikt om de ervaringen met het functioneren van de Wvr in de praktijk te inventariseren.

De wetsevaluatie wordt door de minister van VenJ aangeboden aan de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing (Commissie Hoekstra). De evaluatiecommissie heeft als opdracht om een advies uit te brengen aan de minister van VenJ over de werking van de Wvr en het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat advies is gericht op de eisen waaraan de Wvr en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing nu en in de nabije toekomst moeten voldoen en het bevat voorstellen voor verbetering van het huidige stelsel. De commissie baseert zich – naast dit evaluatierapport over het *bestuurlijk* stelsel – op de resultaten van De Staat van de Rampenbestrijding 2013, het rapport waarin de Inspectie VenJ een analyse geeft van het *operationeel* presterend vermogen van de veiligheidsregio's.

Gezien de nog korte tijdsperiode sinds de inwerkingtreding van de Wvr is het te vroeg om gevalideerde uitspraken te kunnen doen over de maatschappelijke effecten van de wet, namelijk of de Wvr een betere hulpverlening mogelijk heeft gemaakt in het geval van branden, rampen en crises en of de Wvr burgers beter beschermt tegen risico's dan in de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvr. Dat is dan ook expliciet geen onderdeel van deze evaluatie van de Wvr.

De Wet veiligheidsregio's

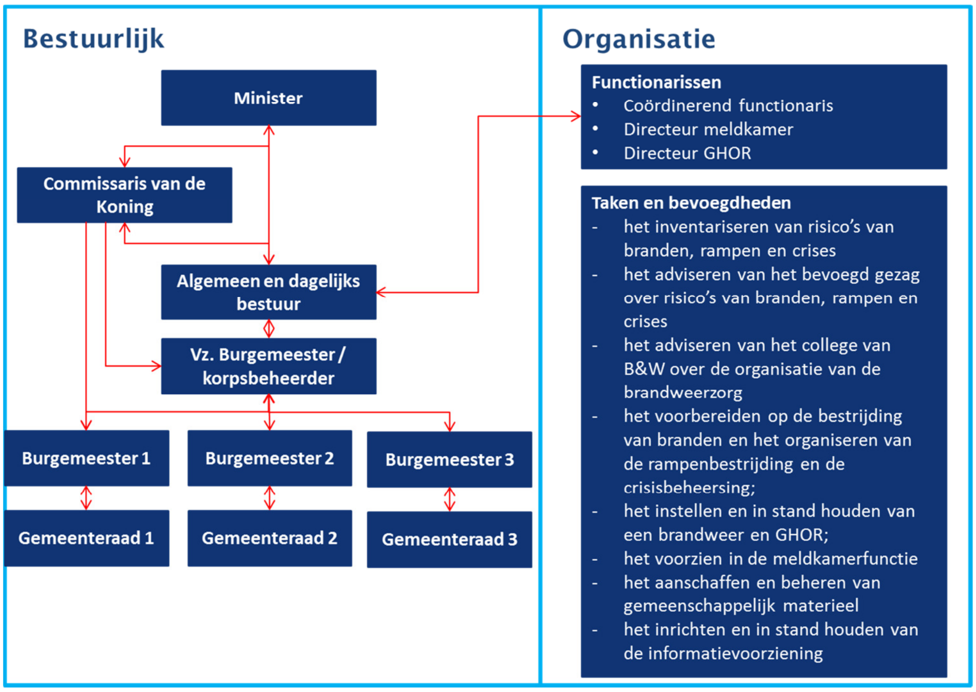
Het einde van de Koude Oorlog leidt tot een nieuwe vorm van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Waar voorheen één organisatie (de dienst Bescherming Bevolking) verantwoordelijk was, moet de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie 'van klein naar groot' kunnen optreden.

De Wet veiligheidsregio's regelt de bevoegdheden die in de ogen van de wetgever nodig zijn in de voorbereiding op en beheersing van brandweerzorg, rampen en crises en verschuift taken en bevoegdheden van de lokale colleges van B&W naar het bestuur van de veiligheidsregio. Veiligheidsregio's worden vormgegeven volgens het model van 'verlengd lokaal bestuur': gemeenten worden verplicht samen te werken in openbare lichamen op

basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er komen 25 veiligheidsregio's in Nederland, conform de indeling van de politieregio's. Het bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De korpsbeheerder in de regio wordt tevens voorzitter van de veiligheidsregio.

In de Wvr worden bestaande wetten samengevoegd, waaronder de Brandweerwet, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen. In onderstaand schema is een overzicht gegeven van de bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's (links) en een beschrijving van de organisatie als het gaat om de functionarissen en de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio (rechts) in de voorbereidende ('koude') fase.

Figuur 1: Bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's



De wet is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Op 1 januari 2013 heeft een wetswijziging plaats gevonden op grond waarvan het landelijke Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is opgericht en alle brandweertaken verplicht van de gemeenten naar het regionale niveau moeten worden gebracht per 1 januari 2014.

De beleidstheorie en de wet

- De kern van de wet is terug te voeren tot het Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's uit 2004. Sinds het begin van deze eeuw vormt dit standpunt een belangrijke basis voor het organiseren van de voorbereiding op rampen en crises.

- Vanaf de genoemde periode wordt het instellen en ontwikkelen van veiligheidsregio's door de regering gezien als oplossing voor **drie dossiers**:
  - het verbeteren van de voorbereiding op en bestrijding van rampen, met name als reactie op de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001);

- het beheersen van 'moderne crises', volgend op onder andere de aanslag op de WTC-torens in New York en de bestrijding van de vogelpest en een dreigende SARS-epidemie;
- de kwaliteit van de brandweerzorg.

- De beleidstheorie onder de Wvr leunt op **vijf categorieën van maatregelen**:
  - Bestuurlijke aansturing – verlengd lokaal bestuur per regio, bestuurlijke verantwoordelijkheid voor voorbereiding op rampen en crises, eenhoofdig bovenlokaal gezag tijdens rampen en crises en sturing op de meldkamer;
  - Schaalgrootte – opschaling naar 25 regio's en congruentie van alle hulpverleningsdiensten met de schaal van de politie;
  - Organisatie – eisen aan de verschillende kolommen, de meldkamer en de samenwerking met crisispartners;
  - Uitvoering – minimumeisen aan de wijze waarop de hoofdstructuur voor de rampenbestrijding functioneert;
  - Nationale aspecten – toezicht voor het borgen van publieke belangen en vormgeving van de stelselverantwoordelijkheid van de minister.

- In de Wvr worden bestaande wetten samengevoegd, waaronder de Brandweerwet. De Wvr biedt op een groot aantal onderdelen vormvrijheid: op welke manier de verschillende 'kolommen' binnen de veiligheidsregio georganiseerd zijn en met elkaar samenwerken, is met uitzondering van enkele randvoorwaarden niet geregeld, om ruimte te geven aan maatwerk per regio. Ook bevat de wet weinig tot geen regels over inter- of bovenregionale samenwerking. De wet stelt wel preciezere eisen aan de inrichting van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie. Daarnaast bevat de wet operationele bepalingen voor de brandweer.

- In de beleidstheorie en de wet zijn diverse **dilemma's, spanningen en inconsistenties** zichtbaar:
  - Het is onhelder wat onder 'de veiligheidsregio' moet worden verstaan: een staande uitvoeringsorganisatie, een multidisciplinair samenwerkingsverband of beide. De wet biedt ruimte voor verschillende interpretaties.
  - De wet kiest in naam voor 'verlengd lokaal bestuur' (samenwerking door gemeenten via gemeenschappelijke regelingen), maar legt belangrijke vormvoorschriften dwingend op.
  - De wet geeft op veel onderdelen ruimte voor maatwerk en keuzevrijheid en legt op andere terreinen gedetailleerde normen en bepalingen vast, zonder dat altijd duidelijk is op grond waarvan die verschillen tot stand zijn gekomen.
  - Veiligheidsregio's zijn vormgegeven op de schaal van de politieregio's omwille van een nauwe afstemming tussen de hulpverleningsdiensten en een congruente bestuurlijke aansturing. In de wet is een aantal waarborgen opgenomen om die afstemming te realiseren, maar de wetgever heeft niet gekozen voor integratie van besturen.
  - De wet is in theorie ook gericht op beheersing van crises, maar richt zich vooral op 'klassieke' rampen binnen het domein van de hulpverleningsdiensten.
  - De Wvr geeft weinig houvast voor de verantwoordelijkheden op bovenregionaal en nationaal niveau.

- Sinds de inwerkingtreding van de Wvr hebben diverse beleidsmatige ontwikkelingen plaatsgevonden. Een belangrijk deel daarvan kan worden beschouwd als congruent met de Wvr en de onderliggende beleidstheorie, zoals de ontwikkeling van het IFV en de uitwerking van normen voor bevolkingszorg en bovenregionale samenwerking. Voornemens tot congruentie van de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's) en de oprichting van

bovengemeentelijke omgevingsdiensten sluiten in hoofdlijnen aan bij de beleidstheorie van de veiligheidsregio's. Er zijn echter ook ontwikkelingen zichtbaar die niet congruent zijn aan de oorspronkelijke bedoelingen van de Wvr. Het gaat dan met name om de opschaling van de politie naar tien regionale eenheden (waardoor de aanvankelijk beoogde congruentie van hulpverleningsdiensten en besturen in 25 regio's niet meer bestaat) en de inrichting van een landelijke meldkamerorganisatie.

Conclusies per thema - functioneren van en ervaringen met de Wvr

Operationeel presteren

- Door de korte periode sinds de inwerkingtreding van de wet en beperkte empirie is het te vroeg om te concluderen in hoeverre Nederland met de Wvr beter in staat is grootschalige rampen en crises het hoofd te bieden.

- Uit de 'Staat van de Rampenbestrijding' wordt wel zichtbaar dat er in het algemeen een vooruitgang zichtbaar is in de kwaliteit van de voorbereiding op rampen en crises. Tegelijk constateert de Inspectie dat geen van de veiligheidsregio's voldoet aan alle minimumeisen uit wet.

- Evaluaties van incidenten tonen daarnaast aan dat ook in het feitelijk reageren op rampen en crises nog veel valt te verbeteren. Terugkerende knelpunten zijn onder andere: opschaling, informatiemanagement, het functioneren van de meldkamer, de slachtofferregistratie en de (crisis)communicatie.

- De inspectieresultaten en de bevindingen naar aanleiding van incidenten laten zien dat er sprake is van een 'mismatch' tussen de eisen die de wet stelt en de feitelijke knelpunten bij het multidisciplinair optreden in ramp- en crisissituaties. Sommige knelpunten (bijvoorbeeld de aansluiting met het landelijke niveau) worden niet of nauwelijks in de wet benoemd. Op andere onderdelen valt op dat het detailniveau van de eisen sterk verschilt (soms heel globaal, zoals bij slachtofferregistratie, soms erg precies, zoals bij de samenstelling van beleids- of operationele teams), zonder dat die verschillen zijn terug te voeren op gesignaleerde knelpunten in de operatie. In het algemeen valt op dat er nog veel winst is te behalen in het feitelijk handelen in de voorgeschreven hoofdstructuur.

- Op grond van de evaluaties van rampen en crises is het daarom de vraag of het naleven van de huidige wettelijke vereisten voldoende basis biedt voor een adequate rampen- en crisisorganisatie.

Bestuurlijke aansturing

- De in de Wvr gekozen vorm van verlengd lokaal bestuur dient verschillende doelen. Het beeld of deze doelen bereikt zijn, verschilt. Tussen de veiligheidsregio's bestaan grote verschillen in de manier waarop het bestuur functioneert. Daarbij speelt een rol dat het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing door burgemeesters weinig aandacht krijgt en zeker minder prominent is dan het domein openbare orde en veiligheid. Het bestuur van de veiligheidsregio lijkt voldoende geëquipeerd om leiding te kunnen geven aan de organisatie van de veiligheidsregio. Via het bestuur leren burgemeesters elkaar kennen – wat belangrijk is, omdat persoonlijke contacten tijdens rampen en crises van groot belang zijn.

- Er zijn sterke aanwijzingen dat het eenhoofdige gezag in de vorm van de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio bijdraagt aan daadkrachtig en adequaat handelen als

het noodzakelijk is. Er is brede consensus over de noodzaak om dit eenhoofdige gezag en de doorzettingsmacht bij de voorzitter van de veiligheidsregio te beleggen.

- Als er ook andere ketens dan de hulpverleningsdiensten betrokken moeten worden, voldoet de opschalingsstructuur minder goed. Het meest zichtbaar is dat in de verhouding tot de openbare orde-kolom: de wet verplicht bij opschaling tot een Regionaal Beleidsteam (RBT), terwijl dat niet in alle gevallen noodzakelijk is en het onvoldoende duidelijk is hoe het RBT zich dan verhoudt tot de gezagsdriehoek van burgemeester, politie en Openbaar Ministerie.

- De lokale democratische legitimatie voor de veiligheidsregio is uiterst beperkt. Veiligheidsregio's spannen zich in om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de afstand blijkt in de praktijk toch te groot om voor stevige democratische controle te kunnen zorgen. De burgemeester legt vaak hooguit één of enkele keren per jaar verantwoording af over zijn rol in de veiligheidsregio.

- De wet voorziet in een planvormingscyclus, met het risicoprofiel en het beleidsplan als de instrumenten voor het beleid van de veiligheidsregio en de aansturing of beïnvloeding daarvan door gemeenteraden. Deze cyclus is een vooruitgang ten opzichte van het eerder bestaande instrumentarium, dat een grotere mate van administratieve lasten met zich meebracht. De ervaringen met het risicoprofiel als instrument voor democratische afstemming zijn weinig bemoedigend; het instrument wordt ervaren als erg technocratisch. Over het beleidsplan wordt in het algemeen positiever geoordeeld.

- Omdat de wet de regio-indeling en samenstelling van het bestuur voorschrijft, heeft de gemeenteraad alleen het recht van begroting als feitelijk machtsmiddel in handen. Ondanks dat de Wvr formeel wel ruimte biedt om eigen beleid te maken (door invloed uit te oefenen in de planvorming en door eigen afwegingen te maken ten aanzien van landelijke uitvoeringsnormen), wordt op lokaal niveau nauwelijks beleidsruimte ervaren.

- Hoewel de relatie tussen gemeenten en veiligheidsregio in de huidige constructie erg beperkt is, is ze niet zonder betekenis. Het feit dat veiligheidsregio's hun beleid moeten voorhouden aan en afstemmen op gemeenten, dwingt veiligheidsregio's om een relatie met gemeenten te blijven onderhouden; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het huidige model stimuleert veiligheidsregio’s om een actief netwerk te blijven onderhouden met de gemeenten in het algemeen en de lokale brandweerkorpsen in het bijzonder.

- In de Wvr ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij een ramp of crisis die de grenzen van de regio overstijgt. Dit gebrek leidt in de praktijk tot grote risico’s in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de warme fase. De adviezen van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking vormen een noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.

Schaalgrootte

- Met de invoering van de Wvr is de schaal van de veiligheidsregio vastgelegd op het regioniveau van de voormalige politiekorpsen. Deze keuze voor dit schaalniveau heeft – in combinatie met andere maatregelen – geleid tot kwaliteitsverbetering, een vergroting van de expertise, versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Met de vorming van de politie-eenheden is de beheersverantwoordelijkheid voor de politie op een nationaal niveau belegd. De gezagslijnen van de burgemeester zijn ongewijzigd gebleven. Intensieve samenwerking tussen politie, brandweer, GHOR en gemeenten is nog steeds uitgangspunt van de Wvr. De diverse waarborgen die hiertoe in de Wvr zijn opgenomen, zoals territoriale congruentie aan de buitengrenzen, afstemming van planvorming (beleidsplan/crisisplan), personele unie tussen voorzitter veiligheidsregio en korpsbeheerder / bestuur veiligheidsregio en regionaal college, afsluiten van samenwerkingsconvenanten), zijn met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 aangepast aan de nieuwe situatie. Die situatie bestaat nog te kort om een oordeel te geven wat de gevolgen zijn. Wel constateert de Inspectie in de 'Staat van de Rampenbestrijding' dat duidelijk is dat de politie de komende tijd vooral bezig zal zijn met de vorming van de Nationale Politie en de organisatorische en andere consequenties die dat zal hebben voor de eigen politieorganisatie. De Inspectie benoemt als risico dat er minder tijd zal zijn om diepgaand na te denken hoe in de toekomst de politionele taak bij de crisisbeheersing vorm zou moeten krijgen.

- Doordat de politieorganisatie is opgeschaald naar tien regio's, komt de vraag op of veiligheidsregio's niet op dat schaalniveau zouden moeten georganiseerd. Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio's zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces kunnen verstoren.

- Ten aanzien van de geneeskundige hulp is congruentie met de GGD-regio's bereikt. Complicerend aan de samenwerking met het zorgveld is de relatie tussen de GHOR en de Regionale Overleggen voor Acute Zorg (ROAZ).

- Voor de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) geldt dat deze nog te zeer in ontwikkeling zijn en dat de samenwerking met de veiligheidsregio nog te veel onduidelijkheden bevat, bijvoorbeeld in hoeverre congruentie wordt gerealiseerd, om te kunnen spreken van (potentiële) kwaliteitsverbeteringen door het functioneren op een bovenlokale schaal.

- Buiten de hulpverleningsdiensten bestaan veel organisaties die belangrijke functies vervullen bij het bestrijden van rampen, maar waarmee congruentie niet bestaat en ook niet gemakkelijk kan worden gerealiseerd (denk aan bijvoorbeeld de waterschappen of Defensie). Voor deze partijen is de opschaling naar 25 regio's een vooruitgang ten opzichte van de oude situatie waarin zij met individuele gemeenten afspraken moesten maken. De praktijk laat echter ook zien dat de samenwerking met partijen die op een andere schaal opereren niet vanzelfsprekend van de grond komt.

Organisatie

- De Wvr stelt slechts op een aantal onderdelen eisen aan de inrichting van de organisatie van de veiligheidsregio. Dit heeft ertoe geleid dat er een verscheidenheid aan organisatievormen is ontstaan. Er zijn verschillen in takenpakket, omvang en inrichting van de organisatie, de beleidsmatige invulling van de taken, de inrichting van de multidisciplinaire samenwerking, de managementstructuur en de relatie met gemeenten. Deze verschillen in inrichting komen voort uit bestuurlijke afwegingen op regionaal niveau.

- Over het algemeen zijn de actoren op regionaal niveau tevreden over het functioneren van de verschillende organisatievormen. De vormvrijheid heeft ertoe geleid dat in iedere regio een eigen afweging heeft plaatsgevonden over de optimale inrichting van de

veiligheidsorganisatie, zonder dat dat heeft geleid tot onherkenbare of onverdedigbare organisatievormen.

- Anders is het gesteld wanneer die verschillen doorwerken in de operationele fase. Tijdens rampen en crises kunnen verschillen in de organisatie (bijvoorbeeld in verantwoordelijkheidsverdeling) een beletsel vormen voor de samenwerking met en tussen veiligheidsregio's, met name omdat kostbare tijd verloren gaat met het leren kennen van elkaars organisatie. Op dit punt is meer eenheid van doctrine noodzakelijk.

- De regionalisering van de brandweer heeft gunstige effecten gehad op de verbetering in de geoefendheid van het personeel. Van een (gevreesde) zichtbare teruggang in het aantal brandweervrijwilligers is geen sprake. Wel is er sprake van een toename van het niet-operationeel personeel.

- Door de directeur GHOR tevens directeur Publieke Gezondheid te laten zijn van de GGD is diens positie versterkt en kan een betere operationele afstemming van de werkprocessen van veiligheidsregio, GGD en GHOR tot stand gebracht worden. Dat de samenhang tussen GGD en veiligheidsregio op verschillende manieren juridisch vorm wordt gegeven, lijkt in de praktijk geen knelpunt op te leveren.

- De organisatie van gemeentelijke taken krijgt in de Wvr onvoldoende aandacht. Met name de gemeentelijke functionarissen hebben onvoldoende (wettelijke) positie. Bovendien knelt dat deze taak in het overgrote deel van de regio's is belegd bij gemeentesecretarissen die deze functie als neventaak hebben.

- Uitgangspunt van de Wvr is het toegroeien naar één multidisciplinaire meldkamer onder bestuurlijke regie van de veiligheidsregio. Gelet op de ontwikkeling in het meldkamerdomein is dat geen haalbare en werkbare optie meer. Er wordt op dit moment gewerkt aan een transitieakkoord voor de komende periode. Het denken over de positie van de meldkamer en de rol van de centralist is, zowel voor mono- als multidisciplinaire processen, nog volop in ontwikkeling.

- De organisatie van de samenwerking tussen vitale crisispartners en veiligheidsregio's vordert gestaag, al moet gezegd worden dat die samenwerking vooralsnog vooral op papier vorm krijgt. De vorm die de Wvr hierbij kiest – geen afgedwongen samenwerking maar het geven van verantwoordelijkheid aan de veiligheidsregio om deze vorm te geven – is voldoende verplichtend om de samenwerking te bevorderen.

Uitvoering

- Om tot een goede uitvoering van de brandweerzorg en rampenbestrijding en crisisbeheersing te komen, definieert de wet normen die moeten worden nageleefd, om 'een uniform minimumniveau van veiligheid en van basiszorg te bieden' (aldus de Memorie van Toelichting). De minimumeisen uit de wet hebben voornamelijk betrekking op inputeisen aan de organisatorische inrichting van de rampenbestrijding; met de Inspectie is te constateren dat prestatie-eisen (in termen van te bereiken resultaten) aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg ontbreken. Bovendien is – als gevolg van de integratie van de brandweerwet in de Wvr - sprake van onevenwichtig veel aandacht voor de brandweer. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweerzorg.

- De eisen aan de hoofdstructuur en de daarbij behorende opkomsttijden uit het Besluit veiligheidsregio's zijn te specifiek gericht op een klassieke ramp waarin de brandweer een centrale rol speelt. De wijze waarop de opkomstnormen in de wet zijn opgenomen, is te eendimensionaal. Ze worden – zo concludeert ook de Inspectie – te zeer behandeld als de cruciale prestatie-indicator.

- De eisen aan de vakbekwaamheid uit het Besluit personeel veiligheidsregio's bieden een goede basis voor de kwalificaties van het personeel van de veiligheidsregio, maar functioneren in de praktijk niet zoals gewenst als gevolg van de gekozen manier van beschrijven. Het opstellen van kwalificatieprofielen voor beleidsfuncties heeft weinig tot geen meerwaarde.

- De opschalingsstructuur werkt in het algemeen goed voor het domein van rampenbestrijding. De verplichte hoofdstructuur is echter te inflexibel waar het gaat om het verplichten van de aanwezigheid van de genoemde functionarissen. In de praktijk bestaat er ruimte voor interpretatie over het moment van opschaling, maar wettelijke aanscherping daarvan lijkt daarvoor niet de aangewezen oplossing.

- De formele route van opschaling via de minister, die de bijstandverlening dient te formaliseren, verloopt in het algemeen goed. In een crisissituatie wordt er soms direct gehandeld en wordt de opschaling achteraf geformaliseerd, om zo de toerekening van kosten te kunnen afhandelen. In de praktijk levert dat geen problemen op.

- De rol met betrekking tot de risico- en crisiscommunicatie en de adviesfunctie van de veiligheidsregio's is in de afgelopen jaren nog onvoldoende van de grond gekomen. Eén van de oorzaken hiervan is dat de wettelijke taken op dit terrein niet eenduidig aan de Wvr zijn toegedeeld. Uit de analyse van de aanbevelingen behorend bij de evaluatie van de bestrijding van rampen blijkt dat er regels ten aanzien van slachtofferregistratie ontbreken.

- De wet heeft naast het formuleren van minimumeisen als uitgangspunt dat de veiligheidsregio's zelf op een goede wijze verdere invulling geven aan deze regels, door ze aan de eigen situatie aan te passen en zo aan het gewenste veiligheidsniveau te bouwen. Parallel aan het verbeteren ten opzichte van de minimumeisen is in de afgelopen jaren gewerkt aan het formuleren van normen, eisen, standaarden en instrumenten; zowel binnen veiligheidsregio's, als in landelijke structuren. Dat zijn ontwikkelingen die een positieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar tegelijkertijd is zichtbaar dat de ontwikkelingen worden belemmerd door steeds terugkerende vragen over de mate waarin professionele normen (soms ook aangeduid als 'zachte regelgeving') bestuurlijk zijn afgewogen, democratisch zijn gelegitimeerd, voldoende afdwingbaar zijn en wie voor de financiële consequenties opdraait. De ontwikkeling van veiligheidsregio’s is gebaat bij een helderder verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Rijk.

Financiering

- Veiligheidsregio's worden grotendeels lokaal en voor een klein deel landelijk gefinancierd. De verhouding tussen lokale en landelijke financiering is echter niet in balans met de mate waarin de veiligheidsregio's worden gestuurd door lokale dan wel landelijke verplichtingen: in de praktijk worden taken, beleid en uitvoering van veiligheidsregio's grotendeels geregeerd door landelijk beleid. De hybride financieringsstructuur knelt met name bij

onderwerpen die vragen om landelijke coördinatie (bijvoorbeeld op het terrein van de informatievoorziening), maar lokaal moeten worden gefinancierd.

- De uitgaven van gemeenten en het Rijk aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de afgelopen jaren fors gestegen; over de loop van de laatste tien jaar gaat het om een ruime verdubbeling van de uitgaven. Een belangrijk deel van de stijging houdt verband met ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van gemeenten (de belangrijkste financiers) liggen, waaronder cao-afspraken. Daarnaast zijn de kosten voor personeel gestegen. Onderdeel van die kostenstijging is een toename van het aandeel van beheers- en beleidsmatig personeel.

- In hoeverre de feitelijke kostenontwikkeling van de afgelopen jaren onvermijdelijk (dat wil zeggen dwingend volgend uit externe ontwikkelingen) was, dan wel samenhangt met een evenredige toename van de effectiviteit, is niet vast te stellen.[2]

- Rijksoverheid én gemeenten hebben slechts beperkt grip op de groei van uitgaven in dit domein. Op landelijk niveau ontbreekt het aan inzicht en wordt slechts beperkt invulling gegeven aan monitoring en sturing op uitgaven. Gemeenten (c.q. gemeenteraden) ervaren weinig ruimte om de kosten te beïnvloeden; enerzijds omdat zij (niet geheel ten onrechte) de indruk hebben dat het werk van de veiligheidsregio's vooral wordt bepaald door landelijk beleid, anderzijds vanwege de gemeenschappelijke aansturing van de regio's.

Nationale aspecten

- De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naar aanleiding van de brand in Moerdijk is op voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) Rijk ontwikkeld. De adviezen over de opschaling zijn inmiddels doorgevoerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

- De minister kan op grond van de Wvr landelijke doelstellingen opleggen, maar daarvan is (in lijn met gedane toezeggingen) sinds de inwerkingtreding van de Wvr geen gebruik gemaakt. Er is op dit moment geen overkoepelende beleidsagenda vanuit het Rijk. Wel wordt gestuurd op de verbetering van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, via onder andere de instelling van het IFV, versterking van het brandweeronderwijs, bovenregionale samenwerking, expertregio's, vitale sectoren en de samenwerking met Defensie. Daarnaast worden er sinds 2012 gezamenlijke prioriteiten met het Veiligheidsberaad vastgesteld.

- De verantwoordelijkheid voor crises buiten het domein van fysieke veiligheid is belegd bij de vakdepartementen en daardoor opgesplitst. Het is voor de veiligheidsregio's ingewikkeld

[2] Het valt buiten het kader van deze evaluatie om een oordeel te vellen over de feitelijke doelmatigheid van uitgaven, anders dan de constatering dat dat oordeel op dit ogenblik niet mogelijk is. Vanuit de Algemene Rekenkamer is een onderzoek gestart naar de doelmatigheid van de uitgaven van de veiligheidsregio's.

om te weten wie voor hen het aanspreekpunt is; binnen de departementen zijn veiligheidsregio's nog onvoldoende in beeld. Daarnaast is het probleem van 'schurende ketens' zichtbaar, waarmee geduid wordt op spanning en/of overlap tussen de bevoegdheden van de algemene kolom (waar de veiligheidsregio deel van uit maakt) met die van autoriteiten uit de functionele kolommen (ten aanzien van bijvoorbeeld water, energie of transport). Om die spanning te overbruggen, beschikt de minister over Rijksheren (waaronder de Commissaris van de Koning (CvdK)), maar deze spelen een beperkte rol in de huidige crisisbeheersingsorganisatie.

- De CvdK kan een rol vervullen naar de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld door samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, en op grond van zijn kennis van de verhoudingen tussen de gemeenten de vinger aan de pols houden over de gemeentelijke samenwerking. Of dat model werkt en meerwaarde biedt, is sterk afhankelijk van de verhoudingen tussen gemeenten, regio's en CvdK. In de veiligheidsregio's die opereren op de schaal van de provincie is de kans op overlap in activiteiten tussen CvdK en voorzitter van de veiligheidsregio groot. De rol van de CvdK verschilt sterk per provincie. Vanuit het Rijk wordt beperkt gestuurd op de inzet van de CvdK en er is slechts beperkt draagvlak bij gemeenten en regio's voor de wijze waarop de rol is belegd.

- Om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken, heeft de minister van VenJ de beschikking over de Inspectie VenJ. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's met het wettelijk kader als uitgangspunt. De knelpunten rond de dekkendheid en het detailniveau van de regels (zie hiervoor), doen zich dan voelen. De Inspectie heeft daarnaast op grond van haar tweedelijns rol uitsluitend de bevoegdheid om te rapporteren, en kan deze niet – zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bijvoorbeeld wel kan – sanctioneren met behulp van instrumenten zoals waarschuwingen en verscherpt toezicht. De minister kan wel ingrijpen op grond van taakverwaarlozing, maar dit wordt als een (te) zwaar instrument beschouwd en om die reden weinig ingezet.

- Om de landelijke coördinatie ook *bottom up* vorm te geven, is het Veiligheidsberaad opgericht. De ervaringen met het Veiligheidsberaad lopen nogal uiteen. Vanuit het Rijk is er behoefte aan een partner waarmee bindende afspraken zijn te maken, maar die rol kan het beraad niet waarmaken; vooral als gevolg van de beperkte democratische legitimatie van de voorzitters. Het beraad lijkt vooral meerwaarde te hebben als platform om bestuurlijk draagvlak te geven aan de professionals uit het veld.

- In dit licht is ook de oprichting van het IFV te beoordelen. Van het IFV wordt verwacht dat het een leidende rol kan spelen in de doorontwikkeling van het domein. In hoeverre het IFV daarin slaagt, is op dit ogenblik niet te voorzien.

Hoofdconclusies

- De maatregelen van de Wet veiligheidsregio's zijn pas kort formeel in werking en veiligheidsregio's zijn zelf nog volop in ontwikkeling. Bovendien vinden in de directe omgeving belangrijke stelselwijzigingen plaats waarvan de effecten nog niet zijn in te schatten, en die tevens als gevolg hebben dat de oorspronkelijke beleidstheorie niet meer passend is. Het is dus in veel opzichten te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effecten van de Wet veiligheidsregio's. Desalniettemin kunnen op grond van de ontwikkelingen tot nu toe wel degelijk conclusies worden getrokken over de wijze waarop de veiligheidsregio's zich ontwikkelen.

- De belangrijkste meerwaarde van de Wvr ligt in het neerleggen van **bevoegdheden en doorzettingsmacht** en in het definiëren van een bovengemeentelijke **schaal.** Daarmee zijn prikkels voor verbetering gecreëerd en is de mogelijkheid ontstaan om op een hoger dan gemeentelijk niveau te werken aan een kwalitatief betere voorbereiding. Veiligheidsregio's zijn inmiddels een onomstreden antwoord op de behoefte aan een betere voorbereiding op en een bestrijding van rampen die dusdanig groot van omvang zijn dat ze bovenlokaal om aansturing, expertise en bijstand vragen. De Wvr maakt bovendien duidelijk hoe de rampenbestrijdingsorganisatie functioneert en waar nog verbetering nodig is. Ten opzichte van de situatie vóór de komst van de veiligheidsregio’s zijn dat grote verbeteringen.

- De Wvr heeft het meeste impact bij het verbeteren van de kwaliteit van de (voorbereiding op) klassieke **rampenbestrijding.** Het instrumentarium van de Wvr is daarop het meest toegesneden. Op de twee andere dossiers waarvoor de Wvr een antwoord wilde zijn – betere (aansturing van de) brandweerzorg en effectievere beheersing van moderne crises – is het effect van de Wvr minder eenduidig.

- Ten aanzien van de **brandweerzorg** heeft de regionalisering in potentie positieve effecten op zaken als beschikbare kennis, expertise en geoefendheid. Anderzijds leidt het onderbrengen van de brandweer op regionaal niveau ook tot complexere aansturing en grotere afstand tot gemeenten. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweerzorg.

- Om daadwerkelijk bij te dragen aan een betere voorbereiding op **crises** is een meer multidisciplinaire en intersectorale benadering in de veiligheidsregio’s een voorwaarde. Op dit ogenblik is de ontwikkeling van de veiligheidsregio te zeer verweven met de ontwikkeling van de brandweer en is er meer aandacht nodig voor de andere hulpverleningsdiensten en de externe partners. Ook de aansluiting met het landelijke niveau verdient extra zorg.

- Op de vraag hoe het model van **verlengd lokaal bestuur** uitwerkt, past een genuanceerd antwoord. De sturende en kaderstellende rol van gemeenten is in de praktijk beperkt van omvang, maar niet zonder betekenis. Een mogelijke constructie onder volledig landelijke aansturing en directe financiering van het Rijk zal naar verwachting als ongewenst effect hebben dat de relatie met gemeenten nog minder inhoud zou krijgen.

- Uit de analyse van het functioneren van het stelsel (waaronder het feit dat in evaluaties van rampen en oefeningen steeds dezelfde knelpunten naar voren komen) valt af te leiden dat op een aantal belangrijke dossiers (met als belangrijkste de informatievoorziening) **meer (landelijke) sturing en samenhang** nodig is. Ook het verder ontwikkelen van de professionele kolommen blijft vragen om landelijke impulsen.

- De grote **uitgavenstijging** in de afgelopen tien jaar (en het gebrek aan inzicht in de onderliggende oorzaken) geeft aanleiding om extra kritisch te zijn op het huidige besturingsmodel en de mogelijkheden die het biedt om te sturen op doelmatigheid.

- In het debat ligt de focus sterk op de samenwerking met een **opgeschaalde politie** (en de vraag of de veiligheidsregio's die schaal moeten volgen). Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio’s zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun

organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces verstoren.

- De evaluatie geeft wel aanleiding om de **verantwoordelijkheidsverdeling** tussen bestuurslagen te herzien, deze op onderdelen te vereenvoudigen en een duidelijker onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheden van Rijk versus die van gemeenten. Daarbinnen ligt een belangrijke taak voor de veiligheidsregio's (bestuur én professionals) om in gezamenlijkheid meer verantwoordelijkheid te nemen voor de inhoudelijke ontwikkeling van het domein.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. De wet heeft als belangrijkste doel de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland te verbeteren. De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie te realiseren van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.

Directe aanleiding voor het verbeteren van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vormden verschillende onderzoeken naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Naar aanleiding van de onderzoeken is geconcludeerd dat de toenmalige rampen- en crisisorganisatie onvoldoende oplossingen biedt voor complexere en ingrijpender incidenten. Om een betere kwaliteit en efficiëntie te realiseren, is in de Wvr de aansturing van de brandweer, de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR)[3] en politie op hetzelfde regionale niveau belegd. Gemeenten zijn verplicht om deze taken onder te brengen in een regionaal samenwerkingsverband, op basis van een gemeenschappelijke regeling.

Het instellen van veiligheidsregio's is onderwerp van stevige politiek/bestuurlijke discussie geweest. Er was met name kritiek op de keuze voor het instrumentarium van 'verlengd lokaal bestuur'; de democratische verantwoording zou onvoldoende geborgd zijn. In antwoord daarop heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Eerste Kamer toegezegd dat de wet na twee jaar geëvalueerd zou worden 'om te kunnen bezien hoe de wet in de praktijk uitwerkt'.[4]

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd de evaluatie van de Wvr uit te voeren.

1.2 Vraagstelling

1.2.1 Hoofdvraag

Voor de evaluatie is de volgende vraagstelling geformuleerd:

'In hoeverre voldoet de Wet veiligheidsregio's in de praktijk aan de verwachtingen wat betreft het functioneren van het stelsel (de realisatie van de aannames over het bijdragen aan een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie) en hoe ervaren actoren dat?'

---

[3] N.B.: de term GHOR stond oorspronkelijk voor Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen; later is dat (ook in de Wvr) vervangen door geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio.

[4] *Kamerstukken I,* 2009/10, T01126, nr. 17, p. 744).

1.2.2 Deelvragen

De vraagstelling is uitgesplitst in vier deelvragen waarop in deze rapportage een antwoord is gegeven. De onderzoeksvragen per deel zijn de volgende:

A. Onderzoeksvragen over de **totstandkoming** van de Wvr en de **mechanismen en overwegingen** die ten grondslag liggen aan de Wvr (de beleidstheorie) en over de verwachtingen ten aanzien van de Wvr:
1 Wat waren de overwegingen van de Rijksoverheid om de Wvr in te voeren?
2 Welke adviezen zijn er uitgebracht voorafgaand of tijdens het wetvormingsproces bijvoorbeeld door de Raad voor het openbaar bestuur, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad van State?
3 Hoe ziet de organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing er op papier – volgens de Wvr – uit?
4 Hoe ziet de beleidstheorie achter de Wvr eruit?
5 Welke verwachtingen hadden actoren over het functioneren van de Wvr in de praktijk voorafgaand aan de inwerkingtreding?
   a. Rijksoverheid, inclusief ZBO's;
   b. provincies;
   c. gemeenten;
   d. veiligheidsregio's (in oprichting);
   e. politieregio's;
   f. Veiligheidsberaad;
   g. waterschappen;
   h. brancheorganisaties/belangenverenigingen (bijvoorbeeld VNG, IPO, NVBR, GHOR Nederland, vakbonden, VBV) en overige relevante actoren.

B. Onderzoeksvragen over het **feitelijke functioneren** van het stelsel van de Wvr in de praktijk:
6 Hoe functioneert het stelsel van de Wvr in de praktijk sinds de inwerkingtreding op de volgende aspecten:
   a. Hoe zijn bestuur en besluitvorming georganiseerd?
   b. Hoe functioneert de cyclus van planvorming en advisering in de praktijk?
   c. Hoe is de organisatie en wat zijn de taken van brandweer (eisen aan voertuigbezetting en opkomsttijden, preventietaken en aansluiting veiligheidsketen), GHOR, gemeente (coördinerend functionaris, gemeentelijke processen), multidisciplinaire taken, bijstandsverlening, ZBO's?
   d. Hoe vindt multidisciplinaire samenwerking plaats binnen de veiligheidsregio met politie, waterbeheerders, crisispartners en defensie?
   e. Op welke wijze is de financieringsrelatie tussen gemeenten en veiligheidsregio vormgegeven?
   f. Hoe is de sturing door de rijksoverheid geregeld (met middelen/geld, regels en informatiebehoefte)?
   g. Op welke wijze is het toezicht op de veiligheidsregio's geregeld?
   h. Hoe treedt de veiligheidsregio op in de responsfase (afstemming binnen de regio, tussen regio's, bovenregionaal, nationaal en landsgrensoverschrijdend)?
   i. Op welke wijze is de informatievoorziening inzake rampenbestrijding (en de coördinatie daarvan) op dit moment ingericht?
   j. Op welke wijze is communicatievoorziening, (crisis-)communicatie naar pers en publiek op dit moment ingericht?

    k. Hoe is voorzien in het waarborgen van de kwaliteit van het personeel (opleiden/onderwijs en oefenen, functies en rangen)?
    l. Hoe is voorzien in de congruentie (veiligheidsregio en politieregio), omvang en het aantal veiligheidsregio's?
7 Hoe functioneert het stelsel wat betreft de schaalgrootte: congruentie (veiligheidsregio's en politieregio's), omvang en aantal veiligheidsregio's? In hoeverre is het functioneren van het stelsel van de Wvr in de praktijk in overeenstemming met de beleidstheorie?
8 In hoeverre worden er op het niveau van het stelsel in de praktijk kansen onbenut gelaten waarin de Wvr wel voorziet?

C. Onderzoeksvragen over de **ervaringen van actoren** met het functioneren van het stelsel van de Wvr in de praktijk:
9 Wat is de ervaring van actoren met het functioneren van de Wvr in de praktijk?
    a. Rijksoverheid, inclusief ZBO's;
    b. provincies;
    c. gemeenten;
    d. veiligheidsregio's;
    e. politieregio's;
    f. Veiligheidsberaad;
    g. waterschappen;
    h. brancheorganisaties/belangenverenigingen (bijvoorbeeld VNG, IPO, NVBR, GHOR Nederland, vakbonden, VBV) en overige relevante actoren.
10 In hoeverre voldoet de ervaring van actoren met het functioneren van de Wvr aan de verwachtingen die ze vooraf hadden?
11 In hoeverre zien actoren mogelijkheden om de Wvr te verbeteren?

D. Onderzoeksvragen over **relevante toekomstige ontwikkelingen** en de betekenis daarvan voor de Wvr:
12 In hoeverre is de Wvr toegerust op de toekomstige ontwikkelingen?

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr heeft de minister van VenJ de Tweede Kamer toegezegd om op onderwerpen meer specifiek in te zoomen. De toezeggingen maken ook onderdeel uit van de evaluatie (zie bijlage 6 voor een overzicht).

1.2.3 Samenhang overig onderzoek

De wetsevaluatie wordt door de minister van VenJ aangeboden aan de **Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing** (Commissie Hoekstra). Deze commissie is ingesteld naar aanleiding van een aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) in het onderzoeksrapport over de ramp bij Chemie-Pack in Moerdijk in januari 2011.

De evaluatiecommissie heeft als opdracht om een advies uit te brengen aan de minister van VenJ over de werking van de Wvr en het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat advies is gericht op de eisen waaraan de Wvr en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing nu en in de nabije toekomst moeten voldoen en het bevat voorstellen voor verbetering van het huidige stelsel.

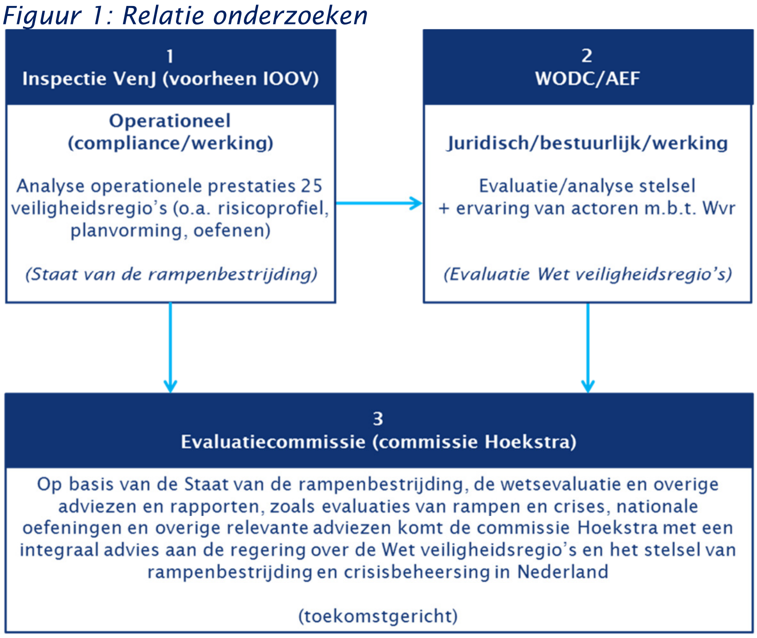
De commissie baseert zich – naast dit evaluatierapport over het *bestuurlijk* stelsel – op de resultaten van **De Staat van de Rampenbestrijding 2013**, het rapport waarin de Inspectie

Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) een analyse geeft van het *operationeel* presterend vermogen van de veiligheidsregio's.

Daarnaast maakt de commissie uiteraard gebruik van andere bronnen, zoals evaluaties van rampen en crises, nationale oefeningen en overige relevante onderzoeken en adviezen. Zo voert de Algemene Rekenkamer in 2013 een onderzoek uit naar de besteding en verantwoording van de financiële middelen voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing door veiligheidsregio's en de mate waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rampenbestrijding en crisisbeheersing verbeterd kan worden.

In onderstaande figuur is de relatie weergegeven tussen het onderzoek van de Inspectie VenJ, het evaluatieonderzoek van het WODC/AEF en de commissie Hoekstra.

Figuur 1: Relatie onderzoeken



1.3 Onderzoeksverantwoording

1.3.1 Onderzoeksproces

Het onderzoek is gestart met een reconstructie van de beleidstheorie. Onderzocht is wat de aanleiding was voor de wet, welke beleidsmechanismen er in de Wvr zitten en welke overwegingen en verwachtingen er aan de wet ten grondslag lagen. Vervolgens is nagegaan hoe het stelsel van de wet in de praktijk functioneert. Tot slot zijn de ervaringen van actoren met het functioneren van de wet onderzocht. Het doorlopen onderzoeksproces kan schematisch als volgt worden weergegeven.

Figuur 2: Onderzoeksproces

	Stelsel Wvr	*Ervaring actoren*
Vooraf (aanleiding Wvr)	**Assumpties** ten grondslag aan het stelsel van de Wvr (de beleidstheorie)	**Verwachtingen** van actoren over het functioneren van het stelsel van de Wvr
Realisatie (huidige situatie)	**Functioneren** van het stelsel in de praktijk	**Ervaringen** van actoren met het functioneren van de Wvr in de praktijk

1.3.2 Begeleidingsstructuur

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld door het WODC. De taak van de begeleidingscommissie was om toe te zien op een methodologisch correcte uitvoering van het onderzoek.

Gezien de omvang en het belang van het onderzoek heeft het WODC ook een klankbordgroep ingesteld. De klankbordgroep had als taak het onderzoek inhoudelijk te verrijken, door het voeden van de onderzoekers, het wijzen op mogelijke bronnen of het met de onderzoekers bespreken van aandachtspunten en dilemma's van de Wvr.

In bijlage 8 is een overzicht van de begeleidingsstructuur weergegeven.

1.3.3 Beleidstheorie

Er zijn diverse methoden om een beleidstheorie te (re)construeren. In dit onderzoek gaan we uit van de beleidswetenschappelijke benadering. Deze wordt in het bijzonder geschikt geacht voor beleidsinstrumenten die relatief kort geleden zijn geïntroduceerd, zoals dat bij de Wvr ook het geval is.[5] Binnen deze benadering zijn de volgende stappen doorlopen:

1. De gedragsmechanismen die verantwoordelijk worden geacht voor het oplossen van het probleem zijn gedefinieerd aan de hand van de volgende vragen:
    a. welke doelstellingen kent de wet (zie ook hoofdstuk 3)?
    b. welke mechanismen worden/werden beschouwd als de 'drijvende krachten' achter de wet, die ervoor zorgen dat de wet effectief kan zijn?
2. Tussen de doelstellingen van de wet en de mechanismen is een verband gelegd. Dit is gedaan door de mechanismen te herformuleren tot voorwaardelijke 'als-dan'-stellingen of gelijksoortige stellingen.
3. Vervolgens zijn argumenten gedefinieerd voor de geïdentificeerde verbanden.

[5] Kautto & Similä 2005, p. 59; Klein Haarhuis & Leeuw 2004, p. 12-14.

4 Ten slotte is de samenhang van doelstellingen, mechanismen en argumentatie geanalyseerd.

De reconstructie van de beleidstheorie is een analyse van wat de wetgever heeft beoogd met de invoering van de Wvr. De beleidsmechanismen zijn gereconstrueerd aan de hand van documentenonderzoek en interviews. Bij het documentenonderzoek is uitgegaan van documenten die inzicht geven in de discussies die tijdens de wetsbehandeling zijn gevoerd:

- memorie van toelichting;[6]
- verslag overleg Tweede Kamer;[7]
- nota naar aanleiding van het verslag;[8]
- nota naar aanleiding van het nader verslag;[9]
- advies van de Raad van State en nader rapport;[10]
- voorlopig verslag overleg Eerste Kamer;[11]
- memorie van antwoord.[12]

In de interviews lag de focus op de aannames die ten grondslag liggen aan de Wvr.

1.3.4 Operationalisering

De wetsevaluatie richt zich op het stelsel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze begrippen zijn nader gedefinieerd in artikel 1 van de Wvr. Beide begrippen gaan over preventie en repressie van bepaalde situaties. Om te bepalen of een gebeurtenis moet worden aangemerkt als een *ramp* in de zin van de Wvr, zijn twee kenmerken van de situatie van belang:

- Het effect van de gebeurtenis: er moet sprake zijn van (dreiging van) ernstige schade van het leven of de gezondheid van veel personen, het milieu of grotere materiële belangen.
- De vereiste aanpak: een gebeurtenis is pas een ramp als een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist.

Een situatie is in de zin van de Wvr een crisis als een 'vitaal belang van de samenleving' is of dreigt te worden aangetast. Wat onder een vitaal belang wordt verstaan, is in de Wvr niet nader gedefinieerd, maar kan wel worden afgeleid uit de memorie van toelichting. Daarin is aangegeven dat het gaat om territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, ecologische veiligheid, economische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Wat een ramp volgens diezelfde memorie van toelichting van een crisis onderscheidt, is dat een crisis in tegenstelling tot een ramp meestal bestaat uit een serie gebeurtenissen in plaats van één, de oorsprong van een crisis vaak diffuser is en een crisis een langere periode beslaat van

[6] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3.

[7] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 5.

[8] *Kamerstukken II,* 2007/08, 31117, nr. 6.

[9] *Kamerstukken II,* 2008/09, 31117, nr. 9.

[10] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 4.

[11] *Kamerstukken I,* 2009/10, 31117, B.

[12] *Kamerstukken I,* 2009/10, 31117, C.

verstoring van de openbare veiligheid.[13] De onderstaande tabel geeft het toepassingsbereik weer van artikel 1 van de Wvr.

Situatie	Aanpak
Ramp: 'een zwaar ongeval of andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'	**Rampenbestrijding**: 'het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp'
Crisis: 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'	**Crisisbeheersing**: 'het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het bestuur van een gemeente of veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen'

1.3.5 Afbakening

Gezien de nog korte tijdsperiode sinds de inwerkingtreding van de Wvr is het te vroeg om gevalideerde uitspraken te kunnen doen over de maatschappelijke effecten van de wet, namelijk of de Wvr een betere hulpverlening mogelijk heeft gemaakt in het geval van branden, rampen en crises en of de Wvr burgers beter beschermt tegen risico's dan in de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvr. Dat is dan ook expliciet geen onderdeel van deze evaluatie van de Wvr.

De evaluatie van de Wvr gaat uit van de wet (en onderliggende beleidstheorie) zoals die op 1 oktober 2010 in werking trad. Ontwikkelingen van vóór die periode (zoals de ontwikkeling van veiligheids- c.q. hulpverleningsregio's) worden als context beschouwd. Actuele ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de wet (zoals wetswijzigingen, de vorming van de Nationale Politie, de oprichting van het IFV en de Wet publieke gezondheid tweede tranche) zijn zoveel als mogelijk meegenomen in het onderzoek.

De evaluatie richt zich op het functioneren van het *bestuurlijk* stelsel van veiligheidsregio's. Dat functioneren kan uiteraard niet los worden gezien van de operationele prestaties. Voor het beschrijven daarvan heeft AEF geen eigen onderzoek gedaan, maar gebruikgemaakt van bestaande bronnen (zie hoofdstuk 7). Ook dient te worden opgemerkt dat het onderzoek

[13] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 55.

zich vooral richt op de rampenbestrijding en crisisbeheersing als kern van de Wvr, en – evenals de 'Staat van de Rampenbestrijding – veel minder ingaat op de 'dagdagelijkse' zorg van de hulpverleningsdiensten[14].

1.3.6 Methoden van onderzoek

Voor de evaluatie van de Wvr is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- documentenstudie;
- interviews;
- expertsessies;
- enquêteonderzoek.

Documentenstudie

Voor de documentstudie zijn primaire (bijvoorbeeld door het maken van een eigen analyse van de beleidsplannen van de veiligheidsregio's) en secundaire analyses (analyse van bestaande onderzoeken) uitgevoerd. Doel van de documentenstudie was om assumpties die ten grondslag liggen aan de Wvr en het functioneren van de Wvr in de praktijk te onderzoeken. Uit de analyse van de beleidsplannen is duidelijk geworden dat de opzet en inhoud van de plannen sterk uiteenlopen. Het is niet mogelijk gebleken om de informatie uit de beleidsplannen (bijvoorbeeld kwantitatieve gegevens over organisatie, aansturing of kwaliteit van dienstverlening) op gelijke noemer te brengen. Voorbeelden van andere bestudeerde documenten zijn; de memorie van toelichting[15], verslag overleg Tweede Kamer[16], nota naar aanleiding van het verslag[17], nota naar aanleiding van het nader verslag[18], advies van de Raad van State en nader rapport[19], voorlopig verslag overleg Eerste Kamer[20], memorie van antwoord[21], reacties op het wetsvoorstel Wvr, de Wvr, Besluit veiligheidsregio's (Bvr), Besluit personeel veiligheidsregio's, het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)[22], het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), Onderzoek Vuurwerkramp (Commissie Oosting), Onderzoek cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001 (Commissie Alders), et cetera. In bijlage 7 is een literatuurlijst opgenomen.

Individuele interviews

Voor de evaluatie zijn 46 semigestructureerde interviews uitgevoerd. Afhankelijk van de fase in het onderzoek had het interview als doel om de aannames die ten grondslag liggen

[14] Met name voor de brandweerzorg is dit punt relevant, aangezien de Brandweerwet integraal onderdeel uitmaakt van de Wvr. Het onderzoek gaat in op een aantal specifieke thema's die de werking van het stelsel raken, maar is geen uitputtende evaluatie van het functioneren van de brandweer.

[15] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3.

[16] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 5.

[17] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6.

[18] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31117, nr. 9.

[19] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4.

[20] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, B.

[21] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C.

[22] *Kamerstukken I*, 2009/10, 29517, nr. 40.

aan de Wvr, het feitelijk functioneren ervan in de praktijk en ervaringen met het feitelijk functioneren in de praktijk te inventariseren. Ter voorbereiding op de interviews hebben de respondenten een *topic list* ontvangen, die alle relevante onderwerpen bevatte en zodanig was opgebouwd dat de respondent werd uitgenodigd tot zorgvuldige (zelf)analyse. Van elk interview is een verslag opgesteld, dat ter verificatie aan de respondent is voorgelegd. In het rapport zijn geen citaten of verwijzingen naar individuele gesprekken opgenomen. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in bijlage 2.

Expertsessies

Tijdens het onderzoek zijn meerdere expertsessies georganiseerd om concept-bevindingen te toetsen en te verdiepen. Er zijn expertsessies georganiseerd over de onderwerpen: 'de witte kolom', personeel en organisatie, multidisciplinaire samenwerking en planvorming, samenwerking crisis- en vitale partners, financiering, governance en één voor brandweerpersoneel. Daarnaast is geprobeerd een expertsessie te organiseren voor raadsleden met als thema democratische legitimatie. Voor deze expertsessie was te weinig animo.[23] Een overzicht van deelnemers aan de expertsessies is opgenomen in bijlage 2.

Enquêteonderzoek

Voor het inventariseren van de ervaringen van actoren is gebruikgemaakt van *web-based* (digitale) enquêtes.

De volgende maatregelen zijn genomen om een zo groot mogelijke respons (R) te realiseren en de kwaliteit (K) van de respons te borgen:

- De vragenlijst is voorafgaand aan verzending ter toetsing voorgelegd aan een aantal respondenten (K).
- De enquêtes zijn gepersonaliseerd opgestuurd met een weblink en een unieke, verplichte inlogcode (R+K).
- Er is aangegeven dat de resultaten van de enquêtes worden geanonimiseerd (R+K).
- Voor vragen konden respondenten contact opnemen met de onderzoekers (R+K).
- Het belang van de enquêtes voor de evaluatie van de Wvr is benadrukt (R).
- Er zijn twee rappels gestuurd, waarvan één met een deadline voor het invullen van de enquête op een later moment dan oorspronkelijk gepland (R).
- De respondenten zijn expliciet gevraagd om de vragenlijst zelf in te vullen (K).
- De respondenten konden de vragenlijst alleen verder invullen als ze bij vraag 2 aangaven dat ze de functie hadden van één van de tien ondervraagde doelgroepen (K).

Deze maatregelen hebben de onderstaande knelpunten niet kunnen voorkomen:

- Een bestand met contactgegevens van Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (AOOV'ers) bleek zwaar vervuild te zijn. De volgende maatregelen zijn daarop genomen:
  - er is een nazending geweest naar 341 AOOV'ers die eerder nog niet benaderd waren;
  - de steekproefgrootte is opnieuw berekend voor de AOOV'ers. Met behulp van de functieomschrijvingen zijn meer dan 200 personen uitgesloten van deze functiegroep;

[23] De raadsleden zijn via een netwerk van raadsgriffiers voor 30 gemeenten, via Raadslid.nu en het eigen netwerk benaderd, maar toen dat resulteerde in slechts een enkele aanmelding is besloten om van deze expertsessie af te zien.

- de respondenten die bij vraag 2 geen functiegroep konden invullen, zijn op de hoogte gesteld van de fout in het originele gegevensbestand.

- De respons bleek voor sommige functiegroepen kleiner dan 30%. In die gevallen is bekeken hoe de verdeling over de 25 veiligheidsregio's en kleine en grote gemeenten is.

Respons
In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van actoren die benaderd zijn en de responspercentages in aflopende volgorde.

Doelgroep	Steekproef	Respons N	Respons %
Coördinerend gemeentelijk functionarissen	25	24	96,0%
Regionaal commandanten	25	18	72,0%
Directeuren veiligheidsregio's	25	18	72,0%
Directeuren publieke gezondheid	32[24]	17[25]	53,1%
Voorzitters veiligheidsregio's	25	11	44,0%
Raadsgriffiers	405	124	30,6%
Gemeentesecretarissen	399	114	28,6%
Burgemeesters	411	114	27,7%
Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid	624	154	24,7%
Voormalige korpschefs	20	5	25,0%
Totaal	**1.991**[26]	**599**	**30,1%**

Algemene respons en methodologie
De respons bestaat uit 580 unieke respondenten. De respondenten zijn werkzaam binnen alle 25 veiligheidsregio's. De onderstaande tabel laat zien dat de respondentenverdeling (RV) per gemeente representatief is met het oog op de daadwerkelijke verdeling (DV) van inwonertallen van gemeenten.[27]

[24] De reden dat dit aantal hoger ligt dan 25 is dat ook plaatsvervangende DPG'en een enquêteverzoek hebben ontvangen. GHOR Nederland heeft de contactgegevens aangedragen.

[25] Eén DPG was tevens regionaal commandant en is in de analyse onder beide functiegroepen meegenomen voor algemene vragen. Bij vragen over de rode kolom is deze respondent als regionaal commandant/directeur van de veiligheidsregio behandeld en bij vragen over de witte kolom als DPG.

[26] Kanttekeningen bij dit getal: 1. Dit getal telt respondenten met een dubbele functie ook dubbel, omdat dit ook voor de N geldt. 2. Er zijn 2.159 unieke enquêtedeelnameverzoeken verstuurd, maar het aantal AOOV'ers is naderhand gecorrigeerd omdat de gebruikte contactgegevens niet alleen AOOV'ers betroffen.

[27] Berekening op basis van de inwonertallen per gemeente op 01-01-2012: Centraal Bureau voor de Statistiek, Demografische kerncijfers per gemeente 2012, 2012.

Inwoneraantal	RV	DV
Minder dan 25.000 inwoners	43,9%	47,5%
25.000 tot 50.000 inwoners	36,1%	34,6%
50.000 tot 100.000 inwoners	11,8%	11,3%
100.000 of meer inwoners	8,1%	6,6%

Om de externe validiteit van de bevindingen te vergroten, zijn bij de interpretatie van de enquêteresultaten ook de gegevens uit de interviews, expertsessies en documentenstudie betrokken (triangulatie). De resultaten van de enquêtes zijn niet per functiegroep gewogen; wel worden significant afwijkende meningen tussen de functiegroepen bij de bevindingen benoemd.

Respons per functiegroep

Het aantal respondenten per functiegroep ligt met 599 hoger dan het aantal unieke respondenten. Dat is te verklaren omdat er dubbelfuncties bestaan (zoals een regionaal commandant die ook directeur veiligheidsregio is).

De responscijfers zijn per functiegroep nader bekeken, waarbij met name de groepen die rond de 30% respons scoren nader zijn geanalyseerd.

- *Minimum N*: De respons van bijvoorbeeld de burgemeesters ligt onder de 30%. De respons van de functiegroep ligt met 114 echter boven de minimale steekproefgrootte van 92 voor statistisch generaliseerbare analyses op een populatie van grofweg 400.[28] Aan die minimumresponstoets voldoen ook de raadsgriffiers, de gemeentesecretarissen en de AOOV'ers, maar de voormalige korpschefs niet. Voor die laatste groep geldt dus dat wanneer aangegeven wordt dat zij significant van mening verschillen met andere functiegroepen, die mening niet direct te generaliseren is naar korpschefs in het algemeen. De minimumsteekproefgrootte garandeert echter niet de kwaliteit van de steekproef qua representativiteit. Daarom is de verdeling van de respons ook bekeken voor de verschillende veiligheidsregio's en gemeenten.
- *Verdeling over de veiligheidsregio's*: Vanuit alle veiligheidsregio's hebben burgemeesters en AOOV'ers deelgenomen aan de enquêtes. De gemeentesecretarissen en raadsgriffiers komen uit 24 veiligheidsregio's. De (voormalige) korpschefs zijn in dit opzicht minder representatief.
- *Kleine en grote gemeenten*: De daadwerkelijke verdeling van gemeenten met minder dan 50.000 inwoners tot grotere gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is 82,1% tegenover 17,9%.[29] De respondentenverdeling onder de 50.000 inwoners komt grotendeels overeen voor de burgemeesters (RV=85,1% vs. DV=82,1%), AOOV'ers (RV=78,6% vs. DV=82,1%),

[28] Bartlett, J.E., Kotrlik, J.W. & C.C. Higgins, Organizational Research: Determining Appropriate Sample Size in Survey Research, *Information Technology, Learning, and Performance Journal*, 19(1), 2001, blz. 43-50. De minimumgrootte van de steekproef geldt voor continue data met een alfa van 0,05 en een foutmarge van 0,03.

[29] Berekening op basis van de inwonertallen per gemeente op 01-01-2012: Centraal Bureau voor de Statistiek, Demografische kerncijfers per gemeente 2012, 2012.

gemeentesecretarissen (RV=82,5% vs. DV=82,1%) en raadsgriffiers (RV=78,7% vs. DV=82,1%).

Respons aanvullende enquêtes

Naast de enquêtes voor de bovenstaande actoren zijn er nog twee enquêtes uitgezet. Eén onder raadsleden en één onder beleidsmedewerkers van waterschappen die verantwoordelijk zijn voor de samenwerking met de veiligheidsregio's. De enquête voor de waterschappen is uitgezet bij 37 beleidsmedewerkers en leverde een respons op van 67,6%. De enquête onder raadsleden is uitgezet in 30 select gekozen gemeenten. Bij de keuze voor de gemeenten is rekening gehouden met het inwoneraantal van de gemeenten, de aanwezigheid van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO)-instellingen, wel of geen centrumgemeente en een verdeling over de veiligheidsregio's. De enquête is verspreid via de raadsgriffiers van de gemeenten.[30]

De enquête is onder 886 raadsleden verspreid en leverde een respons op van 9,3%. Dat is een twintigtal respondenten minder dan het vereiste aantal respondenten om sterke uitspraken te kunnen doen over het generaliseren van de meningen van de respondenten naar de beoogde steekproef van 886 raadsleden.[31] De raadsleden die gereageerd hebben, bestrijken 17 van de 25 veiligheidsregio's. De gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (RV=50,0%, DV=17,9%) zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (RV=50,0%, DV=82,1%). Kortom, op basis van de enquête alleen kan er niet met zekerheid gesteld worden dat de meningen van de bevraagde raadsleden representatief zijn voor de hele groep. Ook hiervoor geldt dat de enquêteresultaten zoveel als mogelijk zijn gecombineerd met bevindingen uit andere bronnen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit vier delen.

In het eerste deel (hoofdstuk 2 tot en met 5) bespreken we de achtergrond, beleidstheorie en verwachtingen ten aanzien van de Wvr. Dit deel sluit af met enkele tussenconclusies, waarin we met name inzoomen op een aantal fundamentele spanningen en dilemma's in de beleidstheorie.

Het tweede deel (hoofdstuk 6 en 7) beschrijft de context voor deze evaluatie en bevat de beleidsontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de Wvr en de beschikbare gegevens over de operationele prestaties van de veiligheidsregio's (ontleend aan inspectierapporten en evaluaties van incidenten).

[30] In bijlage 4 is een overzicht van de gemeenten opgenomen.

[31] Bartlett, J.E., Kotrlik, J.W. & C.C. Higgins, Organizational Research: Determining Appropriate Sample Size in Survey Research, *Information Technology, Learning, and Performance Journal*, 19(1), 2001, p. 48.

Het derde deel (hoofdstuk 8 tot en met 13) beschrijft het functioneren van en de ervaringen met de Wvr, aan de hand van zes aspecten die zijn gedestilleerd uit de beleidstheorie: bestuurlijke aansturing, schaalgrootte, organisatie, uitvoering, financiering en nationale aspecten. Elk hoofdstuk sluit af met een aantal tussenconclusies.

In het vierde deel (hoofdstuk 14) vatten we de resultaten van het onderzoek samen in conclusies over de beleidstheorie en de feitelijke werking van het stelsel. Het rapport sluit af met de overkoepelende conclusies uit het onderzoek.

Opmerkingen bij de tekst:

- In de periode tot eind 2010 was de minister van BZK stelselverantwoordelijke, door de herverdeling van departementale taken met het kabinet Rutte I is dat de minister van VenJ geworden. Waar in het rapport over de minister wordt gesproken, wordt de op dat moment verantwoordelijke minister (BZK en later VenJ) bedoeld. Wanneer een vakminister wordt bedoeld, wordt dit expliciet aangegeven.
- In de tekst zijn verschillende tekstblokken opgenomen. De tekstblokken bevatten voorbeelden of brengen verdieping aan.
- Omwille van de consistentie wordt in dit rapport de titel ‘Commissaris van de Koning’ gebruikt, ook voor de periode waarin er feitelijk sprake was van een Commissaris van de Koningin.



DEEL 1: de beleidstheorie

2 Achtergrond

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de ontwikkelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van de Wvr. We beschrijven achtereenvolgens:

- de ontstaansgeschiedenis van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland;
- de vigerende wetgeving uit de periode vóór de inwerkingtreding van de wet;
- een overzicht van de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen: het kabinetsbeleid, onderzoeken, deels naar aanleiding van incidenten, en richtinggevende adviezen die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de wet.

In bijlage 3 is een overzicht (tijdlijn) opgenomen van de belangrijkste gebeurtenissen en documenten die van invloed zijn geweest op de vorming van de wet.

2.2 Ontstaansgeschiedenis

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd er voor het eerst werk gemaakt van een geïntegreerde organisatie van civiele rampenbestrijding.[32] Dit kwam voort uit een behoefte om voor de bestrijding van grootschaliger gebeurtenissen één organisatie in het leven te roepen. In die tijd had naast de brandweer, politie en de geneeskundige hulpverlening ook de **Bescherming Bevolking** (BB) tot taak om op te treden bij rampen. De taakomschrijving van de BB was 'voorbereiding op de volgende oorlog door middel van massale hulpverlening'.[33] De primaire focus lag nog op de manifeste oorlogsdreiging, maar de BB kon ook worden ingezet bij de rampenbestrijding in 'bijzondere omstandigheden'.

In de jaren '80, in de nadagen van de Koude Oorlog, is de BB opgeheven, omdat deze inrichting van de rampenbestrijding niet voldeed. Niet alleen had de BB nooit gefunctioneerd op het terrein van de rampenbestrijding, ook werd de vorm te duur en inefficiënt gevonden.[34]

Het opheffen van de BB betekende een breuk in het denken over rampenbestrijding. Niet langer moest één organisatie bestemd zijn voor een bepaalde gebeurtenis; de rampenbestrijdingsorganisatie moest voortaan kunnen optreden 'van klein naar groot'.[35] Er werden nieuwe initiatieven uitgewerkt op basis van centrale uitgangspunten voor rampenbestrijding, die in de praktijk niet tot uitvoering zijn gekomen.[36] Het Korps Mobiele Colonnes (hierna KMC) is hier een voorbeeld van. Het KMC was met name bedoeld om

[32] Helsloot, I., Muller, E.R., Berghuijs, J.D., Brandweer: studies over organisatie, functioneren en omgeving, 2008, p. 170.

[33] Leenders H.W.G, Als de hemel valt, 2002.

[34] *Kamerstukken II*, 1985/86, 19394, nr. 3, p. 1.

[35] Brainich von Brainich Felth, E.T., Het systeem van crisisbeheersing, 2004, p. 12.

[36] Helsloot, I., Muller, E.R., Berghuijs, J.D., Brandweer: studies over organisatie, functioneren en omgeving, 2008, p. 170.

bijstand te verlenen aan lokale autoriteiten bij de bestrijding van een ramp voortvloeiend uit oorlogshandelingen. Bij de inwerkingtreding van de Brandweerwet en de Rampenwet in 1985 verviel de brandweertaak van het KMC. Het KMC is in 1994 definitief opgeheven.

2.3 Wet- en regelgeving voorafgaand aan de Wvr

Voordat we verder ingaan op de totstandkoming van de Wvr, staan we stil bij de belangrijkste wetgeving die van kracht was vóór de Wvr in werking trad.

2.3.1 Brandweerwet 1985

De Brandweerwet 1985 regelde de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van brandweerzorg. In de wet was vastgelegd dat er in elke gemeente een gemeentelijke brandweer moest zijn, tenzij met andere gemeenten een samenwerkingsregeling tot stand was gekomen.

Het college van burgemeester en wethouders (B&W) had op grond van de wet de zorg voor:

a het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
b het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Om die zorgplicht in te vullen, dienden B&W de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer te regelen. Met betrekking tot de organisatie ging het daarbij in ieder geval om de personeels- en materieelsterkte. De taak van de brandweer bestond uit de feitelijke uitvoering van werkzaamheden in het kader van de zorgplicht van het college van B&W, alsmede voor het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen zoals bedoeld in de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) (art. 1 Brandweerwet 1985). De regionale brandweer vormde de spil in de organisatie van de rampenbestrijding. Zij was verantwoordelijk voor het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen, het voorbereiden van de organisatie voor het optreden van de brandweer in buitengewone omstandigheden en het regelen van de operationele leiding bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen (art. 4 Brandweerwet 1985).

In 1999 kondigde de minister het voornemen aan om bij wet een congruente gebiedsindeling vast te leggen van de regionale samenwerkingsgebieden voor de brandweer en de organisatie van de GHOR. Ook gaf de minister aan dat de schaal van de politieregio's richtinggevend zou zijn.[37] In 2004 maakte de minister daadwerkelijk gebruik van de mogelijkheid die de Brandweerwet 1985 bood met de invoering van het **Besluit territoriale indeling brandweer- en GHOR-regio's**.[38] In de bijlage bij dat besluit zijn alle Nederlandse gemeenten geclusterd in 25 regio's, die elk een gemeenschappelijke regeling dienden te treffen. De clustering in 25 regio's sluit aan bij de bestaande 25 politieregio's die in de Politiewet van 1993 zijn benoemd (art. 21 Politiewet 1993).

---

[37] *Kamerstukken II*, 1999/00, 26956, nr. 2, p. 29.

[38] *Staatsblad,* 2004, 242.

2.3.2 Wet rampen en zware ongevallen

Tegelijk met de Brandweerwet trad de Wrzo in werking. Deze wet bevatte regels over de rampenbestrijding en de voorbereiding op rampen. De wet kende verschillende verantwoordelijkheden toe aan gemeenten en provincies.

Op gemeentelijk niveau was het college van B&W belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. Dat hield in het bijzonder in dat het college diende te bevorderen dat werd geoefend en dat afspraken tot stand kwamen die nodig waren voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen (art. 2 lid 1 Wrzo). Elke vier jaar moest een nieuw gemeentelijk rampenplan worden vastgesteld; voor specifieke risico's was een apart rampbestrijdingsplan vereist. Daarnaast was het college verantwoordelijk voor de risicocommunicatie en eventueel onderzoek na afloop van een ramp of zwaar ongeval. De burgemeester was belast met het opperbevel bij een ramp of een zwaar ongeval of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (art. 11 Brzo).

Op provinciaal niveau waren gedeputeerde staten verantwoordelijk voor het toetsen van de gemeentelijke rampenplannen. De Commissaris van de Koning (CvdK) was belast met het toezicht op het gemeentelijk rampbestrijdingsplan (art. 7 en 8 Wrzo). Bij een gemeente-grensoverschrijdend incident had de CvdK onder andere de taak om de activiteiten van verschillende bestuurders en diensten te coördineren binnen zijn provincie, de bestuurlijke informatievoorziening te regelen (art. 6 - 10 Wzro) en te voorzien in bijstand van provinciale diensten, ook van andere provincies (art. 15 en 16 Wrzo).

2.3.3 Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor)

Uitgangspunt van de Wghor uit 1991 was dat diensten die in normale omstandigheden geneeskundige hulp verlenen, dat ook doen bij rampen en zware ongevallen.

Het college van B&W droeg zorg voor de geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding daarop (art. 2 Wghor). Een gemeente moest een regeling treffen met andere gemeenten die tot dezelfde regio behoorden, conform de Brandweerwet 1985. Met het treffen van een regeling werd een openbaar lichaam ingesteld en aan het bestuur van deze rechtspersoon werden in elk geval de volgende taken opgedragen:

- het instellen en in stand houden van een centrale post voor het ambulancevervoer;
- het vaststellen van de taken van de binnen het grondgebied van de aan de regeling deelnemende gemeenten werkzame gezondheidsdiensten in het kader van de geneeskundige hulpverlening en de realisering daarvan;
- het instellen en in stand houden van een organisatorisch samenwerkingsverband gericht op geneeskundige hulpverlening;
- het zorgdragen voor onderlinge bijstand bij de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening;
- het benoemen, schorsen en ontslaan van de regionaal geneeskundig functionaris;
- het vaststellen van een organisatieplan.

2.3.4 Wet ambulancevervoer

In 1973 is de Wet ambulancevervoer (Wav) in werking getreden. Een herziening van deze wet wordt nodig geacht, omdat in de Wav sprake is van versnippering van de verdeling van

verantwoordelijkheden. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) stelt dat de aansturing en uitvoering van de ambulancezorg is verdeeld over verschillende partijen, wat de sturing complex maakt.[39] Dat leidt er volgens de minister van VWS toe dat deze wijze van aansturen en de diffuse verantwoordelijkheden een flexibele en doelmatige organisatie van de ambulancezorg in de weg staan. Met een aanpassing van de Wav wordt een nieuwe besturingssystematiek beoogd, die moet leiden tot vergroting van de doelmatigheid, publieke waarborg en gereguleerde marktwerking, transparantie en mededinging.

Naast de bestuurlijke vernieuwingen zijn er autonome ontwikkelingen die de ambulancesector raken. Uit onderzoek naar ongevallen en rampen is gebleken dat de samenwerking tussen de disciplines van politie, brandweer en ambulancehulpverlening bij (de voorbereiding op) rampenbestrijding verbetering behoeft. Daartoe is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd (onder andere in de Wghor) die ook van invloed zijn op de organisatie en uitvoering van de ambulancezorg, waaronder de bepaling dat het GHOR-bestuur de minister een zwaarwegend advies kan geven over de voorgenomen vergunningverlening aan een Regionale Ambulancevoorziening.[40]

Het is de bedoeling de Wav te vervangen door de Wet ambulancezorg (Waz).[41] Doel van de Waz is het bereiken van een hogere kwaliteit van de ambulancezorg door eisen te stellen aan de aanrijtijden, de veiligheid van de patiënt, de samenwerking van de ambulancedienst met andere zorgaanbieders in de regio en de voorbereiding op crises en rampen. Ondanks dat de Waz wel is aangenomen, is deze wet niet in werking getreden. De wet leek mede als gevolg van amendementen niet langer te voldoen aan EU-regelgeving. Om in de tussenliggende periode een oplossing te vinden die voldoet aan de Europese wet- en regelgeving is een Tijdelijke wet ambulancezorg (Twaz) opgesteld. Deze wet is op 1 januari 2013 in werking getreden.[42]

2.3.5 Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr)

In 2004 besluit het parlement om de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr) aan te nemen. Het doel van de Wkr was het bevorderen van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak, het verder versterken van de organisatorische en bestuurlijke coördinatie ten behoeve van een integrale aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht.[43]

De Wkr bevatte uitsluitend wijzigingen in bestaande wetten (Brandweerwet 1985, Wrzo, Wghor en Wav). Wijzigingen in de wetten waren:

- de introductie van de (provinciale) risicokaart;
- regionale planfiguren (multidisciplinair beheersplan en monodisciplinair organisatieplan);

39 *Kamerstukken II,* 2004/05, 29835, nr. 3.

40 *Kamerstukken II* 2004/05, 29835, nr. 3,.

41 *Kamerstukken II* 2010/11, 32854, nr. 3.

42 De Twaz komt in paragraaf 6.5 aan bod.

43 *Kamerstukken II,* 2002/03, 28644, nr. 3, p. 1.

- doorlichting van de (hulpverlenings)regio's door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV);
- bestuurlijke rapportage;
- verplichte regionale samenwerking en territoriale congruentie tussen hulpverleningsdiensten.

Naar aanleiding van de Wkr:
Met name de verplichte regionale samenwerking en territoriale congruentie tussen hulpverleningsdiensten zal bepalend blijken voor de vorming van veiligheidsregio's. In de Brandweerwet 1985 was voor de minister van BZK de mogelijkheid opgenomen om, in overeenstemming met de minister van VWS, bij AMvB een verdeling van gemeenten in regio's vast te stellen, gelijk aan de regio-indeling van de politie. Indien de minister van die mogelijkheid gebruik zou maken, dienden de colleges van B&W van de gemeenten binnen één zo'n regio vervolgens een gemeenschappelijke regeling te treffen om een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de brandweertaken te bewerkstellingen en een goede hulpverlening bij een ongeval of ramp te bevorderen (art. 3 lid 1 jo. 2 en 6 Brandweerwet 1985).

2.4 Ontwikkelingen

2.4.1 Versterking Rampenbestrijding

In 1999 constateert het kabinet in de beleidsnota **Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed'** dat de rampenbestrijding in Nederland niet adequaat is.[44] Daarvoor noemt het kabinet de volgende oorzaken:

- De bestuurlijke aandacht voor de rampenbestrijding schiet tekort.
- De operationele diensten zijn onvoldoende toegerust op hun taak. Er wordt onvoldoende geoefend, vooral multidisciplinair en bestuurlijk.
- De informatievoorziening vertoont gebreken. De uitwisseling van gegevens is onvoldoende, onder andere omdat de (draadloze) communicatiemiddelen niet op elkaar passen.

De beleidsnota is mede opgesteld aan de hand van de eindrapporten Project Versterking Brandweer (PVB) en Project Versterking GHOR. Beide projecten hadden als einddoel om de organisatie bij zware ongevallen en rampen bestuurlijk, operationeel en organisatorisch samenhangend te laten functioneren.[45] In de beleidsnota is een aantal beleidsvoornemens opgenomen, waaronder het uitwerken van een gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding.[46] Dat betekent onder andere een meer gecoördineerde en planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding en het voornemen om uiterlijk in 2003 een congruente gebiedsindeling van de regionale samenwerkingsgebieden inzake de brandweer en de organisatie GHOR in de wet te hebben vastgelegd.

[44] *Kamerstukken II*, 1999/00, 26956, nr. 2.

[45] *Kamerstukken II*, 1999/00, 26956, nr. 2.

[46] *Kamerstukken II*, 1999/00, 26956, nr. 2.

Twee grote incidenten, de vuurwerkramp in **Enschede** en de cafébrand in **Volendam** (in respectievelijk 2000 en 2001), geven in korte tijd een impuls aan het beleid over de rampenbestrijding en uiteindelijk de ontwikkeling van de veiligheidsregio's.

In de periode daarna verschijnen verschillende (evaluatie)rapporten over de kwaliteit, organisatie en aansturing van de rampenbestrijding in Nederland.

Vuurwerkramp Enschede

Enschede werd op 13 mei 2000 getroffen door een explosie bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks. Naar aanleiding van de onderzoeken naar de vuurwerkramp (o.a. van de Commissie Oosting) stelt de toenmalig minister van BZK dat uit de gebeurtenissen in Enschede voor de overheid een aantal belangrijke lessen te trekken zijn:

- De overheid moet zorgdragen voor heldere en eenduidige regelgeving, voor goed toezicht en consequente handhaving.
- Veiligheidsbeleid moet transparant zijn: de overheid moet de burgers periodiek informeren over wat er gebeurt op het terrein van de veiligheid en wie daarop aanspreekbaar is.
- Het moet in alle gevallen en situaties duidelijk zijn welke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het veiligheidsbeleid. Deze verdeling van verantwoordelijkheden vereist dat er bestuurlijk en multidisciplinair intensief wordt samengewerkt.

(*Kamerstukken II,* 2000/01, 27157, nr. 20, p. 1-2)

Cafébrand Volendam

In de Nieuwsjaarnacht van 2001 was er brand in café De Hemel in Volendam. In reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Commissie Alders en Rijksinspecties licht de staatssecretaris van BZK twee hoofdconclusies toe, omdat die de kern van de bevindingen van de commissie vormen:

- Burgers, ondernemers, instellingen en overheden moeten leren van incidenten. De commissie onderschrijft het kabinetsbesluit tot instelling van een onafhankelijke raad voor veiligheidsonderzoek.
- Ondernemers, instellingen en overheden moeten doen wat is afgesproken. Veel van de bevindingen van de commissie zijn terug te voeren op het niet nakomen van regels, voorschriften of afspraken. Om hierin op korte termijn verbetering te brengen, heeft de commissie een actieprogramma opgesteld. Het kabinet is met de commissie van mening dat de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid primair bij ondernemers en instellingen ligt.

(*Kamerstukken II,* 2000/01, 27575, nr. 5, p. 1-2)

Naar aanleiding van de kabinetsreacties op de Vuurwerkramp, de Nieuwsjaarbrand en een rapport van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding op de rampenbestrijding concludeert het kabinet in 2004 dat:[47]

[47] *Kamerstukken II,* 2002/03, 28644, nr. 3, p. 2.

- de inhoudelijke samenhang met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding ontbreekt;
- de organisatorische en bestuurlijke samenhang onvoldoende is;
- het ontbreekt aan inzicht in de kwaliteit van de voortgang van de opbouw van de rampenbestrijding.

In 2004 verschijnen (naast een wijzigingswet die ten doel heeft om de kwaliteit van de bestaande rampenbestrijdingsorganisatie op korte termijn te verbeteren, de Wkr) het **Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's** en het **Beleidsplan Crisisbeheersing**. Deze beide documenten schetsen knelpunten en een nieuw perspectief op de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Beide documenten leggen de basis voor de taken en organisatie van veiligheidsregio's en voor de uiteindelijke Wvr, en worden om die reden hieronder uitgebreider toegelicht.

2.4.2 Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's

Het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's (2004) verschijnt naar aanleiding van de evaluaties van Enschede en Volendam. Het kabinetsstandpunt constateert dat het bestaande stelsel voor rampenbestrijding niet goed functioneert. Er is volgens het kabinet sprake van *complexiteit* in de bestaande taakverdeling en van een zekere *vrijblijvendheid*, waardoor het regionaal bestuur in een aantal gevallen te weinig toegevoegde waarde heeft.[48]

Op basis van evaluatierapporten en de praktijk onderscheidt het kabinet vijf problemen die die complexiteit en vrijblijvendheid veroorzaken en die met wettelijke verankering van de veiligheidsregio's dienen te worden opgelost. Deze vijf problemen zijn:

- **Schaalgrootte** – Veel gemeenten en brandweerkorpsen worden te klein geacht. Er is sprake van onvoldoende capaciteit en een gebrek aan kennis en ervaring in de gemeenten. De lokale brandweerkorpsen, die hoofdzakelijk bestaan uit vrijwilligers, zijn vooral gericht op repressieve taken. Daardoor zijn in die regio's pro-actie, preventie en de voorbereiding op rampenbestrijding niet ingericht, aldus het kabinetsstandpunt.
- **Slagkracht regionaal bestuur** – De slagkracht van de regionale besturen van de brandweer en GHOR is volgens het kabinet in veel gevallen onvoldoende, vanwege een gebrek aan doorzettingsmacht ten opzichte van de deelnemende gemeenten. Het multidisciplinaire optreden kan daardoor onvoldoende van de grond komen.
- **Uitvoering landelijke projecten** – Omdat projecten met een landelijke reikwijdte alleen kunnen worden uitgevoerd met steun van alle gemeenten, duurt de besluitvorming van dergelijke projecten erg lang en wordt de aansluiting tussen het Rijksniveau en gemeenten ten opzichte van beheerszaken als complex beschouwd.
- **Uniform hulpverleningsniveau** – De gemeentelijke- en brandweerorganisaties verschillen erg van elkaar wat betreft schaal, kwaliteit en kwantiteit. Daardoor loopt het geboden hulpverleningsniveau uiteen; een landelijk minimumniveau is niet vastgelegd. Dat gaat volgens het kabinet (in sommige situaties) ten koste van de efficiëntie en effectiviteit.

[48] *Kamerstukken II,* 2003/04, 29517, nr. 1.

- **Financiering** – Volgens het kabinet belemmert de diversiteit in financieringsstromen voor de basisbrandweerzorg en de rampenbestrijding het programmatisch en gericht werken aan kwaliteitsverbetering en het doen van grote investeringen.[49]

In het kabinetsstandpunt staat dat er – na raadpleging van het bestuurlijke en het operationele veld over voornemens aangaande de bestuurlijke inbedding – nadrukkelijke overeenstemming is over de opvatting dat versterking van het regionale niveau een belangrijk onderdeel van de oplossing is.[50] Ook is het onderscheiden van verantwoordelijkheden van de verschillende partners van belang. Het onderkennen van deze verantwoordelijkheid leidt volgens het kabinet tot een gezamenlijke aanpak. Uitgangspunt voor de gezamenlijke aanpak is: lokaal waar de democratie het vraagt en het effectief is, regionaal waar de effectiviteit en de doelmatigheid het vraagt en democratisch verantwoord is.[51]

In het kabinetsstandpunt is de ambitie geformuleerd om op 1 juli 2006 de volgende zaken geregeld te hebben:

- verdere regionalisering van de brandweer;
- integratie van de besturen van regionale brandweer en GHOR;
- regionalisering van de beheeraspecten van de rampenbestrijding;
- verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie;
- doorzettingsmacht van het regionaal bestuur;
- versterken bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer;
- pro-actie en preventie (adviesrol regio);
- versterking GHOR;
- financieringssystematiek.

Daarbij spreekt het kabinetsstandpunt nog niet over een Wet veiligheidsregio's; het was in eerste instantie de bedoeling om de bestaande wetten aan te passen.

2.4.3 Beleidsplan Crisisbeheersing

Parallel aan het formuleren van een standpunt over de rampenbestrijding werkt het kabinet aan een beleidsplan voor de crisisbeheersing (2004). In **het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007** wordt geconstateerd dat het stelsel voor crisisbeheersing onvoldoende is toegesneden en voorbereid op de hedendaagse dreigingen, die complexer en grootschaliger zijn en meer sectoren treffen dan voorheen.[52] Deze conclusie is gebaseerd op de evaluaties van verschillende crises zoals de aanslag op de WTC-torens in New York van 11 september 2001, de oorlog met Irak, de vogelpest en de dreiging van de SARS-epidemie.

Het beleidsplan stelt dat de crisisbeheersing nog teveel georiënteerd is op de 'klassieke rampen'. Volgens het kabinet blijkt dat de sturing ten aanzien van crises te onduidelijk en

---

49 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29517, nr. 1, p. 2-3.

50 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29517, nr. 1, p. 5.

51 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29517, nr. 1, p. 3.

52 Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, 2004, p. 5.

te vrijblijvend is. Diverse knelpunten die zijn genoemd in het beleidsplan komen overeen met de problemen die in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's worden gesignaleerd:

- Er is sprake van teveel vrijblijvendheid van de decentrale structuur van crisisbeheersing, waardoor de slagkracht en doorzettingsmacht van de regionale besturen in veel gevallen onvoldoende is.
- Multidisciplinaire beleidsvorming en multidisciplinair oefenen (politie, brandweer, geneeskundige en gemeentelijke diensten gezamenlijk) komen onvoldoende van de grond.
- Gemeenten zijn vaak te klein, waardoor onvoldoende capaciteit aanwezig is voor een optimale voorbereiding en bestrijding van een ramp of crisis en kennis en ervaring vaak worden gemist.

Daarnaast benoemt het beleidsplan ook een aantal aanvullende knelpunten die niet met zoveel woorden in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's voorkomen:

- *Multisectoraal optreden* – Met het verbreden van de in het kabinetsstandpunt gepresenteerde voorstellen ten aanzien van de rampenbestrijding naar crisisbeheersing, is het knelpunt aangaande multidisciplinair optreden groter geworden. Voor crisisbeheersing moet immers niet alleen multidisciplinair binnen de OOV-sector worden gehandeld, maar ook over de grenzen van sectoren heen.
- *Tegengestelde belangen / 'schurende ketens'* – Er ontstaan soms tegengestelde belangen, doordat het decentraal openbaar bestuur integraal verantwoordelijk is voor crisisbeheersingsvraagstukken en de overige sectoren, zoals energie of telecommunicatie, uitsluitend functioneel. Het beleidsplan spreekt van 'schurende ketens'.
- *Verschillen in percepties en verwachtingen* – De betrokken partijen bij crisisbeheersing hebben verschillende percepties en verwachtingen over elkaars rol, taken en verantwoordelijkheden; in het bijzonder tijdens de responsfase.[53]

Het Beleidsplan neemt het beoogde regionale stelsel voor rampenbestrijding ook als vertrekpunt voor de crisisbeheersing. De veiligheidsregio's, zoals die eerder zijn beschreven in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, moeten het hart vormen van de crisisbeheersingsorganisatie. De in het kabinetsstandpunt gepresenteerde voorstellen ten aanzien van beleidsontwikkeling en uitvoering van rampenbestrijding worden verbreed naar het domein van de crisisbeheersing.

Ook kondigt het kabinet in het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 aan de 'doorzettingsmacht' van de voorzitter van de veiligheidsregio te introduceren. Dat betekent dat deze ten tijde van een crisis een besluit kan nemen, zo nodig tegen de wens van de andere burgemeesters in.[54] Bovendien wil het kabinet de CvdK niet langer de mogelijkheid geven om zelfstandig in te grijpen, maar deze enkel namens de minister van BZK op te laten treden als Rijksheer, dan wel een directe aanwijzing van de minister van BZK aan de voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT) mogelijk te maken.[55]

[53] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29668, nr. 1, p. 27.

[54] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29668, nr. 1, p. 29-30.

[55] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29668, nr. 1, p. 30.

In het beleidsplan zijn voorstellen opgenomen die beogen de sturing op crisisbeheersing te verbeteren. De Raad voor de Veiligheid en Rechtsorde wordt de vaste onderraad voor alle terreinen van crisisbeheersing (uitgezonderd terrorismebestrijding).[56] Het kabinet wijst de minister van BZK aan als coördinerend minister voor crisisbeheersing. De minister is verantwoordelijk voor de interdepartementale voorbereiding van de Raad. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden bij de aanpak van een crisis op nationaal niveau uitgewerkt. Zo wordt de minister van Buitenlandse Zaken de coördinerend bewindspersoon voor het beleid van internationale organisaties.

Het plan bevat diverse maatregelen. Zo kondigt het kabinet de oprichting van een Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) aan, komen er vaker grootschalige oefeningen op politiek-bestuurlijk niveau en wil de overheid maatregelen ontwikkelen gericht op het bedrijfsleven en de bescherming van de vitale infrastructuur.[57]

Naar aanleiding van beleidsplan en kabinetsstandpunt: de Motie Cornielje
In juni 2005 vraagt de Kamer het kabinet af te zien van de introductie van een - zoals deze in de motie wordt genoemd - 'superburgemeester'. De Kamer verzoekt het kabinet om het handhaven van de huidige bevoegdheden, waaronder de huidige aanwijzingsbevoegdheid van de CvdK en de verantwoordelijkheidsverdeling zoals deze was vastgelegd in de Wrzo (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 517, nr. 5).

De reactie van de minister was dat de CvdK niet langer betrokken zou worden bij de operationele aansturing of bijstandsverlening, maar een aanwijzingsbevoegdheid richting het RBT zou behouden (*Kamerstukken II* 2005/06, 29 517, nr. 9).

De minister acht de motie bij de behandeling van het wetsvoorstel in december 2008 echter geen aantrekkelijk alternatief. Invoering van de motie komt erop neer dat de CvdK op het meest cruciale moment het roer over kan nemen. Twee argumenten die hiertegen worden aangevoerd:
- Het uitgangspunt is dat de veiligheidsregio in alle fasen een spilfunctie vervult, waarbij de sleutelposities zoveel mogelijk door dezelfde personen moeten worden bezet. Aangezien de CvdK in de bestuurlijke structuur van de veiligheidsregio geen rol vervult, wordt aan dit uitgangspunt niet voldaan.
- De CvdK heeft op het veiligheidsterrein, anders dan de burgemeester, geen wettelijke taak. Dat maakt hem minder geschikt om, juist op het moment dat het ertoe doet, de leiding over te nemen. (*Kamerstukken II* 2006/07, 31117, nr. 9).

2.4.4 Organisatie en aansturing van de lokale brandweer

In de jaren na het verschijnen van het kabinetsstandpunt en het beleidsplan wordt – naast de bestrijding van rampen en de beheersing van crises – een derde dossier gekoppeld aan

[56] Een onderraad hangt onder de ministerraad. De onderraad beslist over eventuele geschilpunten die in ambtelijk overleg niet kunnen worden opgelost voordat het eventueel naar de ministerraad gaat.
[57] Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, 2004, p. 6.

de vorming en ontwikkeling van veiligheidsregio's: de (bestuurlijke aansturing van de) gemeentelijke brandweer.

In 2006 verschijnt het rapport **'Bestuurlijke aansturing brandweerzorg'** van de IOOV.[58] Het rapport valt uiteen in twee deelrapporten: 1) *de gemeentelijke aansturing van de brandweer* van de IOOV en 2) *Het bestuurlijke stelsel voor de brandweerzorg,* opgesteld door prof.dr F. Fleurke van de Vrije Universiteit.

Het eerste deelrapport geeft vooral inzicht in het functioneren van de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweerzorg. De IOOV trekt conclusies op twee hoofdthema's:

- **Aansturing** - Het thema brandweerzorg staat volgens de IOOV niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. De kwaliteit van de brandweerzorg komt slechts beperkt ter sprake in de gemeenteraad. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is summier, concentreert zich op hoofdlijnen en is veelal van financiële aard. De IOOV stelt dat de gemeente meestal niet beschikt over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over het functioneren van de brandweer. Het college van B&W kan hierdoor niet adequaat sturen en de gemeenteraad kan zijn kaderstellende en controlerende taken niet naar behoren waarmaken.[59]
- **Prestaties** - De Inspectie stelt vast dat de gemeenten vaak onvoldoende invulling geven aan hun eigen ambities. De Inspectie stelt dat het merendeel van de gemeenten geen informatie heeft kunnen verschaffen over de uitrukprestaties van de gemeentelijke brandweer. Wil de kwaliteit van brandweerzorg goed beoordeeld kunnen worden, dan moet deze informatie wel aanwezig zijn, zo stelt de Inspectie. De Inspectie concludeert dat meer dan de helft van de gemeenten geen tot een beperkt inzicht heeft in de prestaties van de brandweer.

Het tweede deelrapport is meer beschouwend van aard. De onderzoekers concluderen daarin dat gemeentebesturen een beperkte belangstelling hebben voor de brandweerzorg en de rampenbestrijding. Hiervoor geeft het rapport een aantal verklaringen:[60]

- Het gemeentebestuur ziet in het algemeen brandweerzorg als een beleidsveld met een beleidsarm karakter. Het veld wordt beheerst door professionele normen, uitvoering, techniek en effectiviteits- en efficiencyoverwegingen. Het bestuur is geneigd de brandweerzorg over te laten aan de brandweerprofessionals.
- De systematiek van planning & control op basis waarvan de gemeenten worden gecontroleerd, ontbreekt in de beleidsvoering van de gemeentelijke brandweer. Dat biedt gemeenteraden niet de mogelijkheid om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren.
- In het stelsel van de brandweerzorg ontbreekt een systeem van 'checks and balances', waarin een bepaald bestuursorgaan intervenieert als een ander bestuursorgaan tekortschiet. Dat zorgt ervoor dat het stelsel de fouten van gemeenten in stand houdt, of dat deze gemakkelijk worden gereproduceerd.

[58] De IOOV heet sinds 2012 de Inspectie VenJ.

[59] IOOV, Bestuurlijke aansturing van de brandweerzorg, 2006, p. 71, 72.

[60] IOOV, Bestuurlijke aansturing van de brandweerzorg, 2006, p. 17,18.

Ten aanzien van de 'bestuurscultuur' stelt het rapport verder dat het bestuurlijke stelsel er een is van zachte bestuurlijke normen, waarbij het Rijk zich wat betreft ontwikkeling van dwingende professionele normen op de achtergrond houdt.

De Inspectie beveelt op basis van de beide deelrapporten aan:

- De brandweerzorg hoger op de politieke en bestuurlijke agenda te plaatsen. Daarvoor is nodig dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college van B&W over de prestaties van de brandweer wordt verbeterd.
- De informatie over de prestaties van de brandweer op te nemen in de jaarlijkse begroting en verantwoording.
- De informatiepositie van raadsleden en het college B&W te versterken op basis van de handreiking die de Inspectie heeft opgesteld.

Naar aanleiding van regionalisering van de brandweer
In de periode tot aan de inwerkingtreding van de Wvr speelt één thema een dominante rol: het al dan niet onderbrengen van de gemeentelijke brandweer bij een regionale brandweer, als een snelle, goede en efficiënte manier om de gesignaleerde tekorten in kwaliteit en effectiviteit weg te nemen (*Kamerstukken II*, 2010/11, 32 841, nr. 3, p. 14).

Het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's 2004 bevat de intentie om het beheer van de brandweer verder te regionaliseren. Ondanks de intentie van het kabinet blijft een wettelijke verplichting tot regionalisering vooralsnog uit.

In het regeerakkoord 'Samen werken, Samen Leven' van het kabinet Balkenende IV staat dat regionalisering van de brandweer niet verplicht wordt gesteld (*Kamerstukken II,* 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 27). Gemeenten moesten de mogelijkheid behouden om de lokale brandweerzorg en het lokale brandweerpersoneel, dan wel een eigen korps in stand te houden.

In de tussenliggende periode is - bij afwezigheid van een wettelijke verplichting - de ontwikkeling van een regionalisering van de brandweer gestimuleerd. De minister sloot met de veiligheidsregio's convenanten af waarin afspraken werden gemaakt om de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren en te komen tot veiligheidsregio's. Een vast onderwerp in de convenanten was de regionalisering van de brandweer. Van de regio's werd gevraagd om binnen de looptijd van het convenant een onomkeerbaar besluit tot volledige regionalisering te nemen.

In de Wvr is opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio belast is met de taak een regionale brandweer in te stellen en in stand te houden. Maar de wet biedt ook elk college van B&W de mogelijkheid te kiezen om brandweertaken te laten uitvoeren door een gemeentelijke brandweer.

Op grond van het argument dat het onwenselijk is dat in een aantal regio's twee of meer brandweren naast elkaar bestaan, roept de Tweede Kamer via de **motie Hennis-Plasschaert** het kabinet op om binnen de Wvr over te gaan tot regionalisering van de brandweer (motie, *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 500-VI, nr. 23). In de wetswijziging van 1 januari 2013 is dit geregeld: alle brandweerkorpsen moeten per 1 januari 2014 (volledig) zijn geregionaliseerd.

2.4.5 Richtinggevende adviezen

In 2002 brengt de Rob het advies **Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's** uit. Daarin wijst de Rob de vorming van functioneel bestuur ten aanzien van veiligheid af.[61] De Rob stelt dat een keuze voor functioneel bestuur alleen verantwoord is als territoriaal bestuur niet kan en als het gaat om een beleidsveld dat een zekere zelfstandigheid heeft. Bij het veiligheidsvraagstuk is dit volgens de Rob bij uitstek niet het geval. Ook stelt de Rob vast dat de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's vraagt om een integrale aanpak van brandweer, GHOR en politie.[62]

In 2003 brengt dezelfde Rob een vervolgadvies uit over het bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's. In dit advies doet de Rob nadere voorstellen voor modellen van de bestuurlijke organisatie van veiligheidsregio's. Daarbij stelt de Rob als voorwaarde dat er een 'houdbare inbedding' in de bestuurlijke hoofdstructuur moet zijn, waarbij de democratische controle en verantwoording belangrijke criteria zijn.[63] De Rob adviseert:

- Om géén aparte regionale uitvoeringsorganisatie voor de rampenbestrijding in te richten, omdat een groot deel van de taken van de rampenbestrijding lokaal bepaald zijn.
- Wat lokaal kan lokaal te organiseren en wat regionaal moet regionaal te organiseren.
- Te kiezen voor een bestuurlijk model met verlengd lokaal bestuur, waarbij gemeenten op basis van een wettelijk verplichte gemeenschappelijk regeling een veiligheidsbestuur vormen; het minimumtakenpakket en de deelnemende gemeenten worden bij wet vastgelegd.[64]
- Ten aanzien van de lokale taken de financiering bij gemeenten te houden, terwijl duidelijke bovengemeentelijke, vooral preparatoire en repressieve taken regionaal georganiseerd en gefinancierd worden; de schaal van de veiligheidsregio's zou volgens de Rob op de middellange termijn volgend moeten zijn aan de schaal van de politieregio's.
- Te komen tot geïntegreerde veiligheidszorg. De veiligheidsregio's en gemeenten zouden in een convenant moeten vastleggen welke taken en bevoegdheden door welke organisatie worden uitgeoefend en welke inhoudelijke doelen zullen worden gerealiseerd. Alleen dan kan er volgens de Rob sprake zijn van een geïntegreerde veiligheidszorg.[65]

2.5 De Wet veiligheidsregio's (2010)

Op 1 oktober 2010 treedt de Wvr in werking. Doel van de Wet is het realiseren van een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.[66]

---

[61] Raad voor het openbaar bestuur, Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's, 2002, p. 4.

[62] Raad voor het openbaar bestuur, Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's, 2002, p. 4.

[63] Raad voor het openbaar bestuur, Veiligheid op niveau, 2003.

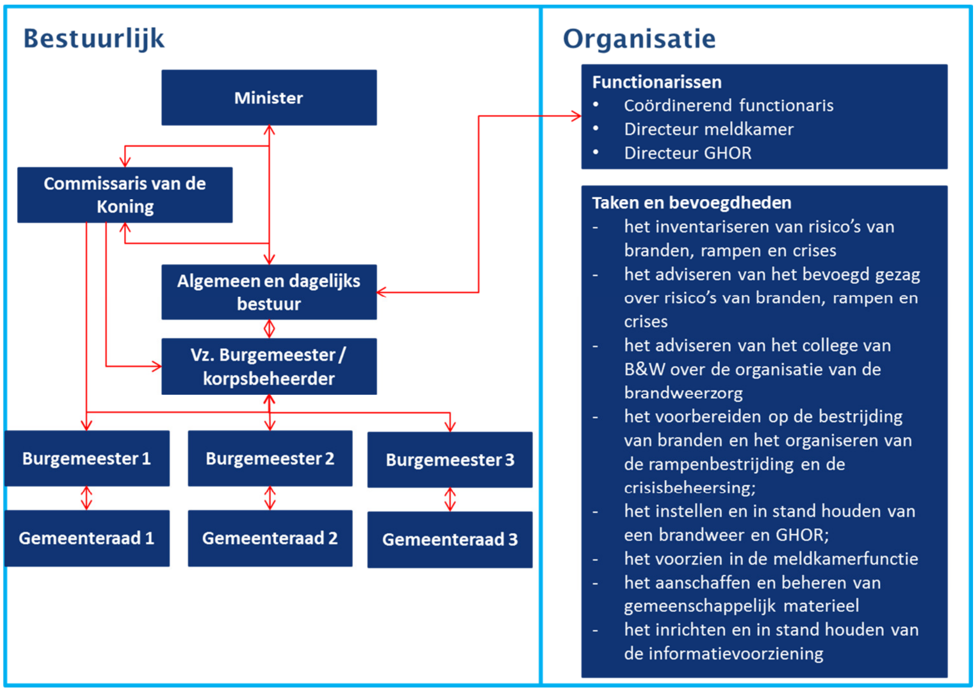
[64] Raad voor het openbaar bestuur, Veiligheid op niveau, 2003, p. 44.

[65] Raad voor het openbaar bestuur, Veiligheid op niveau, 2003, p. 48.

[66] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 1-2

In onderstaand schema is een overzicht gegeven van de bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's (links) en een beschrijving van de organisatie als het gaat om de functionarissen en de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio (rechts) in de koude fase.

Figuur 3: Bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's



De verantwoordelijkheid voor veiligheid is op gemeentelijk niveau belegd (art 2-7). Het college van B&W is primair verantwoordelijk voor de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening op zijn grondgebied en legt verordeningen ter vaststelling voor aan de gemeenteraad. De **burgemeester** heeft de leiding indien zich daadwerkelijk een incident, ramp of crisis voordoet en voert in dat geval het bevel. De voorzitter van de veiligheidsregio heeft de leiding bij rampen of crises die de gemeentegrens overschrijden of meer dan een plaatselijke betekenis hebben.

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is belegd op het niveau van de **veiligheidsregio**. De veiligheidsregio is een openbaar lichaam, dat bestuurd wordt door een bestuur van de burgemeesters van de verschillende gemeenten in zijn grondgebied (art 8-24). De veiligheidsregio wordt bij gemeenschappelijke regeling ingesteld. Op welke wijze de dagelijkse aansturing vorm krijgt, is aan het bestuur van de veiligheidsregio zelf; zij het dat bij wet is vastgelegd dat de voorzitter van het bestuur ook de korpsbeheerder van de betreffende politieregio is. Bij wet is bovendien vastgelegd dat de veiligheidsregio's en de politieregio's congruent zijn, zodat werkzaamheden kunnen worden afgestemd. De veiligheidsregio heeft daarnaast tot taak om samen te werken met andere relevante partners in de regio, zoals de waterbeheerders en het Openbaar Ministerie (OM).

Democratische verantwoording is in de wet geborgd doordat de burgemeester aan de gemeenteraad verantwoording aflegt - zowel over zijn inbreng in het bestuur, als over het optreden in crisissituaties.

De **bekostiging** van de veiligheidsregio vindt plaats uit de begroting van de aangesloten gemeenten (Gemeentefonds (GF)) enerzijds en een bijdrage van de minister (Brede doeluitkering) anderzijds. Eens in de drie jaar vindt een kostenevaluatie plaats. De eerste kostenevaluatie zal plaatsvinden in 2013.

Ten aanzien van de **uitvoering** van taken schrijft de wet voor dat de regio's een risicoprofiel, crisisplan en beleidsplan opstellen. De prioriteiten daarin worden overgelaten aan de regionale en lokale besturen. Het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's bevatten meer gedetailleerde bepalingen ten aanzien van zaken als alarmering, opschaling, oefenen en opleiden, opkomsttijden (brandweer en functionarissen), voertuigbezetting en rangen.

2.6 Typering van de wet

Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat het einde van de Koude Oorlog leidt tot een nieuwe vorm van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Er wordt gebroken met het idee dat één organisatie verantwoordelijk is voor een bepaalde gebeurtenis. De rampenbestrijdingsorganisatie moet **'van klein naar groot'** kunnen optreden; opgeschaalde basiszorg.

Verschillende incidenten geven vervolgens aanleiding tot herziening van de structuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het wettelijke kader dat van kracht was voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvr bracht niet de kwaliteit van dienstverlening voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing die noodzakelijk werd geacht. Daarnaast was er onvrede over de kwaliteit van de brandweerzorg. Vanaf 2004 wordt de veiligheidsregio door het kabinet gezien als oplossing voor de gesignaleerde knelpunten. De Wvr koppelt **drie dossiers** aan elkaar: verbetering van de 'klassieke' rampenbestrijding, beheersing van 'moderne crises', en verbetering van de kwaliteit van de brandweerzorg.

De wet voegt een aantal **bestaande wetten** samen, te weten de Brandweerwet, de Wrzo en de Wghor. Blijkens de Memorie van Toelichting[67] is dat gedaan omdat sprake is van integratie van de besturen op basis van de Brandweerwet 1985 en de Wghor. Bovendien zijn voor de veiligheidsregio multidisciplinair werken en integratie en eenheid van aansturing kernbegrippen. Deze principes mogen volgens het kabinet daarom in de wet niet ontbreken. Daarnaast is samenvoeging wetstechnisch eenvoudiger; de bestaande wetten hanteren verschillende begrippen en verwijzen onderling veelvuldig naar elkaar.

De Wvr heeft het karakter van een **organisatie- en bevoegdhedenwet**. De wet regelt de bevoegdheden die in de ogen van de wetgever nodig zijn in de voorbereiding op en beheersing van brandweerzorg, rampen en crises, en verschuift taken en bevoegdheden van de lokale colleges van B&W naar het bestuur van de veiligheidsregio.

De kern van de wet bestaat verder uit verplichtende bepalingen ten aanzien van de **schaal** en de **bestuurlijk-juridische structuur**. Ten aanzien van de schaal waarop de rampen-bestrijding en crisisbeheersing en de brandweer georganiseerd moeten worden, is de

67 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 6.

vorming van 25 politieregio's sinds 1993 richtinggevend. Qua bestuurlijk-juridische structuur stelt de wet dat de veiligheidsregio moet zijn gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling van deelnemende gemeenten. Daarnaast is de samenstelling van het bestuur vastgelegd.

De wet biedt op een groot aantal onderdelen **vormvrijheid, beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid**. De behoefte voor de wet bestaat, aldus de nota, vooral met betrekking tot situaties waarin grootschalig optreden is vereist.[68] In de memorie van toelichting is aangegeven dat de wijze waarop verschillende taken worden uitgevoerd, in beginsel zoveel mogelijk is overgelaten aan de besturen waaraan die taken zijn toebedeeld. Het wetsvoorstel regelt weinig over de dagelijkse zorg, laat deze over aan het decentraal niveau en gaat daarbij uit van de professionaliteit van de verschillende diensten. De wet regelt niet op welke wijze de verschillende 'kolommen' binnen de veiligheidsregio georganiseerd zijn en met elkaar samenwerken, met uitzondering van randvoorwaarden over bijstandsverlening, informatievoorziening, een samenwerkingsconvenant met de politie, afstemming van het beleidsplan en afspraken met partijen die mogelijk bij rampen of crises betrokken zijn. Ook hoe de veiligheidsregio's onderling samenwerken, is niet wettelijk bepaald.

Op een aantal onderdelen stelt de wet (met name in de onderliggende besluiten) preciezere **regels en normen**; voor een deel met de mogelijkheid om daarvan af te wijken op basis van een bestuurlijk besluit en binnen bepaalde bandbreedtes. Zo zijn de opkomsttijden voor de brandweer nauwkeurig vastgelegd. Ook de inrichting van de crisisorganisatie (Commando Plaats Incident (CoPI), RBT en Regionaal Operationeel Team (ROT)) is scherp omschreven. Ook is in het Besluit personeel veiligheidsregio's nauwkeurig weergegeven wat de rangen en de daarbij behorende eisen van bekwaamheid zijn.

---

[68] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 3-4.

3 Beleidstheorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wvr. De beleidstheorie is een analyse van wat de wetgever bedoeld heeft met de Wvr. De 'drijvende krachten' achter de wet hebben we ondergebracht in de volgende categorieën:

- bestuurlijke aansturing en doorzettingsmacht;
- schaalgrootte van de organisatie;
- organisatie van de veiligheidsregio;
- uitvoering;
- nationale aspecten.

De keuze voor deze categorieën is gebaseerd op de thema's die in de beleidstheorie aan bod komen.

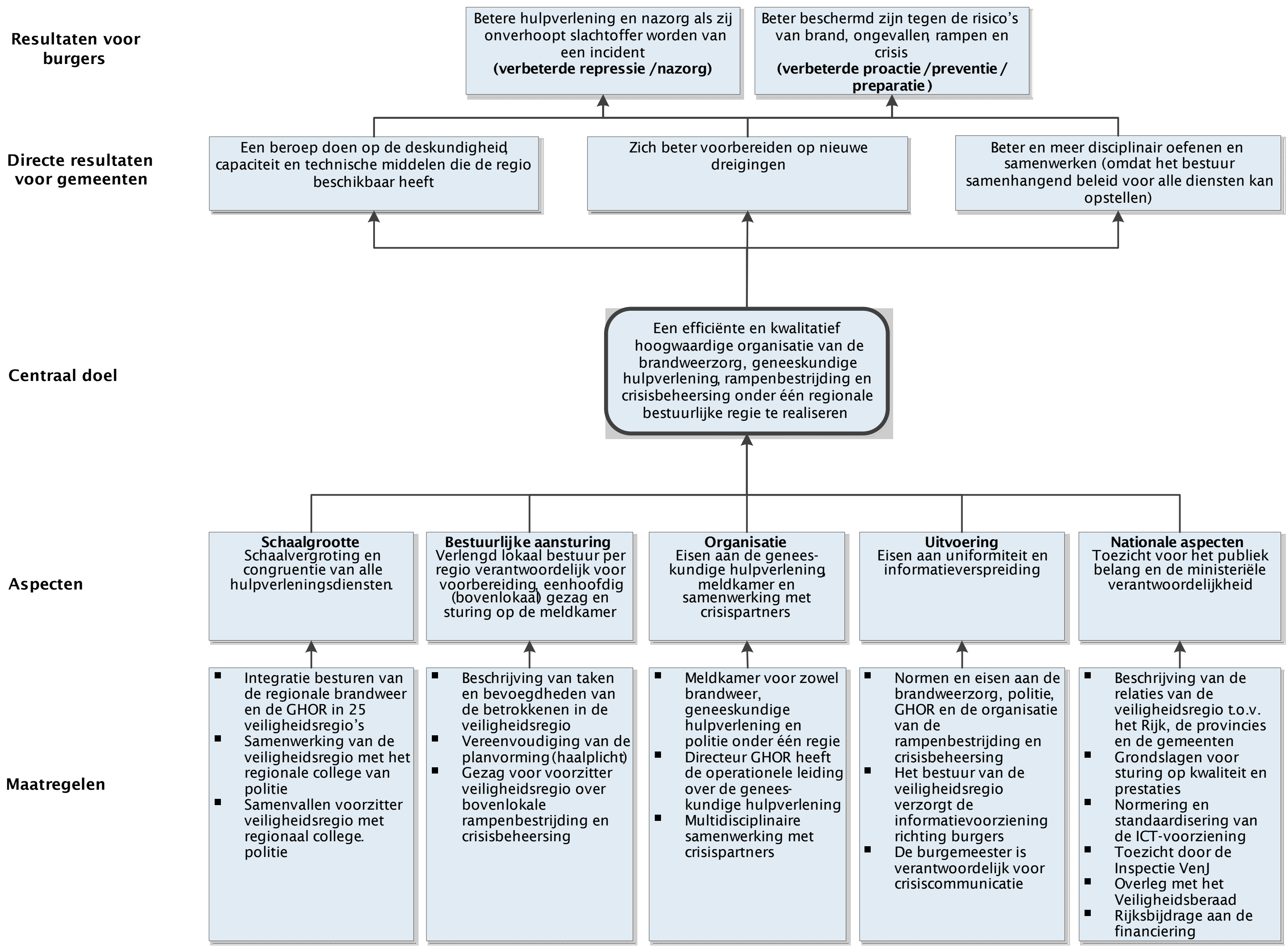
Voor elk van deze categorieën beschrijven we kort de belangrijkste maatregelen die in de wet zijn opgenomen. Vervolgens benoemen we de veronderstelde beleids- of gedragsmechanismen die aan de wet ten grondslag liggen en de discussiepunten die speelden rondom de behandeling van het wetsvoorstel.

De beleidstheorie, de mechanismen en de maatregelen zoals beschreven in dit hoofdstuk zijn geen weergave van het standpunt van de onderzoekers; het is een analyse van de veronderstellingen van de wetgever inzake de Wvr en de werking ervan.

3.2 Overzicht beleidstheorie (doelenboom)

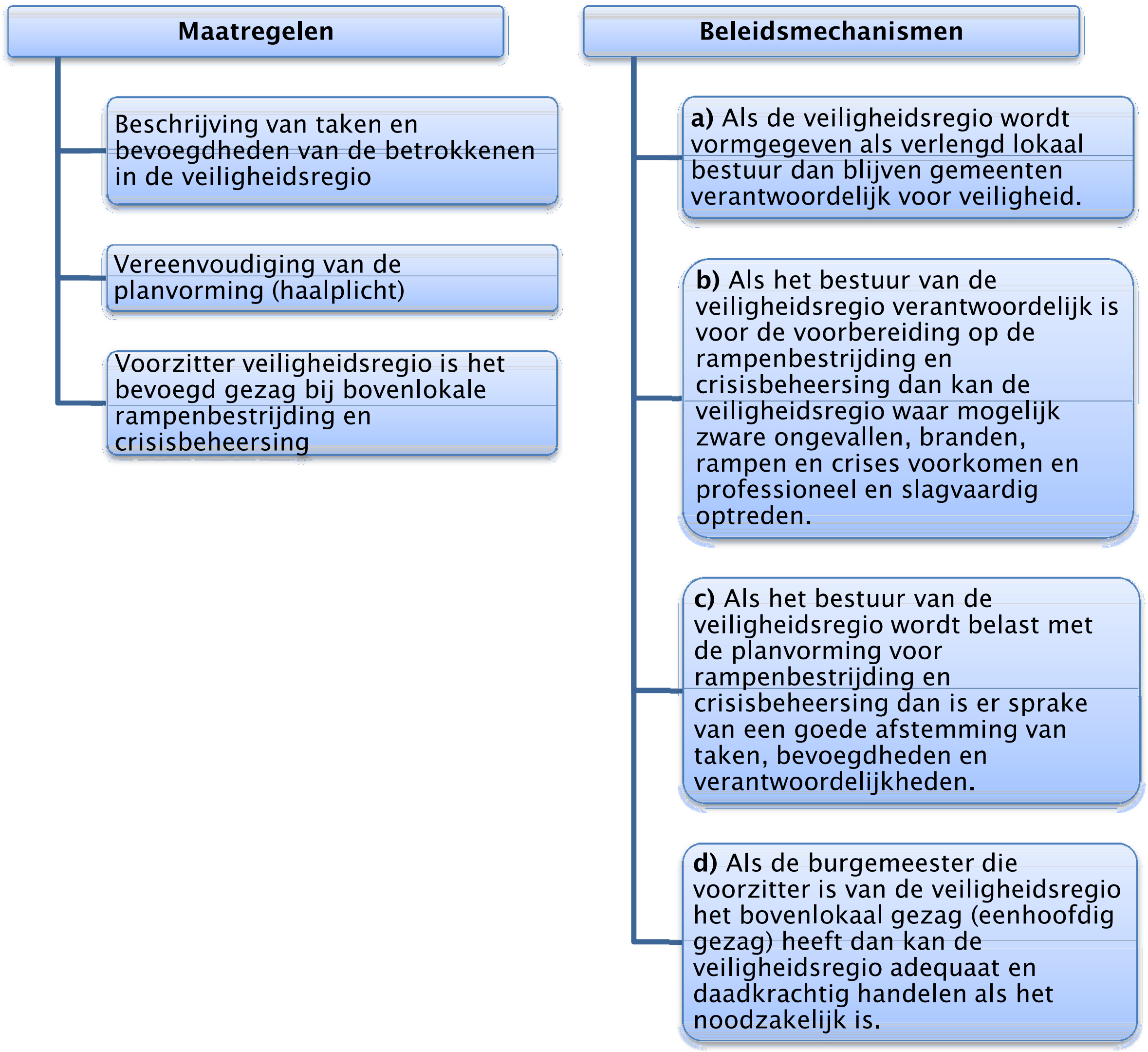
De beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wvr is hieronder visueel weergegeven in een doelenboom. In de doelenboom zijn de maatregelen weergegeven die gezamenlijk bijdragen aan de doelstelling van de Wvr en de beoogde resultaten hiervan.

In de doelenboom is het centrale doel van de Wvr gepositioneerd als 'stam'. Vanuit de 'stam' zijn enerzijds de maatregelen en beleidsmechanismen weergegeven als 'wortels' en anderzijds de beoogde resultaten voor burgers en gemeenten als 'takken'. De beleidsmechanismen en maatregelen worden in het vervolg van dit hoofdstuk uitgediept. De doelenboom van de Wvr illustreert de hoofdpunten en is niet uitputtend.


Resultaten voor burgers
Directe resultaten voor gemeenten
Centraal doel
Aspecten
Maatregelen
Betere hulpverlening en nazorg als zij onverhoopt slachtoffer worden van een incident (verbeterde repressie /nazorg)
Beter beschermd zijn tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crisis (verbeterde proactie /preventie / preparatie)
Een beroep doen op de deskundigheid, capaciteit en technische middelen die de regio beschikbaar heeft
Zich beter voorbereiden op nieuwe dreigingen
Beter en meer disciplinair oefenen en samenwerken (omdat het bestuur samenhangend beleid voor alle diensten kan opstellen)
Een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren
Schaalgrootte
Schaalvergroting en congruentie van alle hulpverleningsdiensten.
Bestuurlijke aansturing
Verlengd lokaal bestuur per regio verantwoordelijk voor voorbereiding, eenhoofdig (bovenlokaal) gezag en sturing op de meldkamer
Organisatie
Eisen aan de genees-kundige hulpverlening meldkamer en samenwerking met crisispartners
Uitvoering
Eisen aan uniformiteit en informatieverspreiding
Nationale aspecten
Toezicht voor het publiek belang en de ministeriële verantwoordelijkheid
Integratie besturen van de regionale brandweer en de GHOR in 25 veiligheidsregio's
Samenwerking van de veiligheidsregio met het regionale college van politie
Samenvallen voorzitter veiligheidsregio met regionaal college. politie
Beschrijving van taken en bevoegdheden van de betrokkenen in de veiligheidsregio
Vereenvoudiging van de planvorming (haalplicht)
Gezag voor voorzitter veiligheidsregio over bovenlokale rampenbestrijding en crisisbeheersing
Meldkamer voor zowel brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie onder één regie
Directeur GHOR heeft de operationele leiding over de genees-kundige hulpverlening
Multidisciplinaire samenwerking met crisispartners
Normen en eisen aan de brandweerzorg, politie, GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing
Het bestuur van de veiligheidsregio verzorgt de informatievoorziening richting burgers
De burgemeester is verantwoordelijk voor crisiscommunicatie
Beschrijving van de relaties van de veiligheidsregio t.o.v. het Rijk, de provincies en de gemeenten
Grondslagen voor sturing op kwaliteit en prestaties
Normering en standaardisering van de ICT-voorziening
Toezicht door de Inspectie VenJ
Overleg met het Veiligheidsberaad
Rijksbijdrage aan de financiering

3.3 Bestuurlijke aansturing

Figuur 5: Overzicht maatregelen en beleidsmechanismen voor bestuurlijke aansturing



3.3.1 Maatregelen

De Wvr bevat een groot aantal maatregelen ten aanzien van de bestuurlijke aansturing bij (de voorbereiding op) rampen en crises. Hieronder zijn deze maatregelen weergegeven.

- Instellen veiligheidsregio
  - Verplichting B&W van de gemeenten om een gemeenschappelijke regeling te treffen (art. 8 jo. 9 Wvr), waarbij taken en bevoegdheden overgedragen worden aan het bestuur van de veiligheidsregio.
  - Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten (art. 11 Wvr).

- Planvorming: De Wvr verplicht ieder bestuur van een veiligheidsregio drie typen plannen vast te stellen:
  - Minimaal één keer per vier jaar een **beleidsplan** met beleid t.a.v. taken (art. 14 Wvr) zorgt voor afstemming met gemeenten.
  - Ten minste één keer per jaar overleg over regionale risico's (art. 15 Wvr). Met het **risicoprofiel** kan het gemeentelijk veiligheidsbeleid afgestemd worden.
  - Minimaal één keer per vier jaar stelt het bestuur een **crisisplan** vast (art. 16 Wvr).
- Rol burgemeester:
  - Ramp of crisis op lokaal niveau: burgemeester verantwoordelijk voor de effectieve bestrijding ervan in zijn gemeente. In die rol kan hij bevelen en aanwijzingen geven (art. 4 t/m 6 Wvr).
  - Burgemeester in de 'warme fase' ook belast met de informatievoorziening (bevolking en uitvoerders) (art. 7 Wvr).
- Brandweer: De Wvr kent drie typen brandweerorganisaties:
  - De **regionale brandweer** wordt door het bestuur van de veiligheidsregio ingesteld.
  - Colleges van B&W kunnen bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling besluiten om een **gemeentelijke brandweer** te houden (art. 26 Wvr).
  - Indien het bestuur van een veiligheidsregio een gevaar voor de openbare veiligheid ziet, kan het bestuur de inrichting verplichten een **bedrijfsbrandweer** te hebben (art. 31 Wvr).
- GHOR:
  - De directeur GHOR maakt deel uit van het bestuur van de in het gebied van de veiligheidsregio gelegen gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) en is belast met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening.
- Bovenlokale rampen en crises:
  - Bij een bovenlokale ramp of crisis gaan de wettelijke bevoegdheden voor de bestrijding ervan over naar de voorzitter van de veiligheidsregio (art. 4 t/m 7, 39 Wvr).
  - De operationele leider wordt aangewezen door de voorzitter van de veiligheidsregio.
- Bevelen en aanwijzingen ter uitvoering van het beleid:
  - De voorzitter van de veiligheidsregio kan de operationeel leider bevelen geven indien hij dat nodig acht in verband met de uitvoering van de door hem genomen besluiten (art. 39 lid 5 Wvr).
  - Ook kan de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen geven aan gemeenten en hulpdiensten waaraan zij moeten voldoen.
- Verantwoording aan de gemeenteraad:
  - De voorzitter van de veiligheidsregio is verplicht de gemeenteraden van de getroffen gemeenten schriftelijk te informeren (art. 40 lid 1 Wvr).
  - De voorzitter is verplicht om te voldoen aan verdere informatieverzoeken (mondeling of schriftelijk) aan de raden (art. 40 lid 2 en 3 Wvr).
- Buitengewone omstandigheden:
  - Op grond van de Wvr kan bij koninklijk besluit de CvdK de bevoegdheid toegewezen krijgen om burgemeesters aanwijzingen te geven over de rampenbestrijding (art. 53 lid 1 Wvr) en hier eventueel een concrete opdracht toe krijgen van de minister (art. 53 lid 2 Wvr).
  - De minister kan de bevoegdheden van de CvdK en van de burgemeester geheel of gedeeltelijk naar zich toetrekken of daarmee een andere autoriteit geheel of gedeeltelijk belasten - indien het algemeen belang het dringend eist (art. 54 Wvr).

- Toezicht:
  - De werkzaamheden van de Inspectie worden jaarlijks door de minister vastgesteld, nadat hij de CvdK's hierover heeft gehoord (art. 58 lid 1 Wvr). De Inspectie rapporteert dan ook rechtstreeks aan de minister (art. 58 lid 2 Wvr).
  - De CvdK vervult als Rijksorgaan ook een toezichthoudende rol in de 'koude fase': hij kan het bestuur van een veiligheidsregio een aanwijzing geven, indien de taakuitvoering van de veiligheidsregio tekortschiet. De rapportages van de Inspectie vormen de basis voor dit toezicht van de CvdK (art. 59 lid 3 Wvr jo. art. 5d Ambtsinstructie Commissaris van de Koning). De te hanteren werkwijze is vastgelegd in een separaat protocol tussen de kring van CvdK's en de Inspectie VenJ.
- Sancties:
  - Ter handhaving van de bedrijfsbrandweerplicht en de informatieplicht ten aanzien van inrichtingen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld, kan het bestuur van de veiligheidsregio een last onder bestuursdwang opleggen (art. 63 jo. 38 en 17 Wvr).
- Landelijke aansturing en overleg:
  - De minister voert periodiek overleg met het Veiligheidsberaad, waarin de voorzitters van de veiligheidsregio's vertegenwoordigd zijn, onder meer voor het vaststellen van landelijke doelstellingen (art. 38 Wvr).

3.3.2 Veronderstelde beleidsmechanismen

Ten aanzien van het inrichten van een organisatie voor de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing **onder één regionale bestuurlijke regie** kunnen de volgende beleidsmechanismen worden onderscheiden:

a) Als de veiligheidsregio wordt vormgegeven als verlengd lokaal bestuur dan blijven gemeenten verantwoordelijk voor veiligheid.

b) Als het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing dan kan de veiligheidsregio waar mogelijk zware ongevallen, branden, rampen en crises voorkomen en professioneel en slagvaardig optreden.

c) Als het bestuur van de veiligheidsregio wordt belast met de planvorming voor rampenbestrijding en crisisbeheersing dan is er sprake van een goede afstemming van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

d) Als de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio het bovenlokaal gezag (eenhoofdig gezag) heeft dan kan de veiligheidsregio adequaat en daadkrachtig handelen als het noodzakelijk is.

Ad a) Als de veiligheidsregio wordt vormgegeven als verlengd lokaal bestuur dan blijven gemeenten verantwoordelijk voor veiligheid.

De veiligheidsregio is vormgegeven als verlengd lokaal bestuur, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), op grond van de aanname dat gemeenten daardoor betrokken blijven bij veiligheid en gemeenteraden in staat blijven om hun kaderstellende en controlerende taak waar te maken.[69] [70]

[69] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 9.

[70] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 10.

Ter ondersteuning van deze redenering worden de volgende argumenten aangedragen:

- Als er enkel op basis van de bestaande wetgeving door gemeenten wordt samengewerkt dan blijft er sprake van een zekere mate van vrijblijvendheid in bijvoorbeeld besluitvorming, verantwoordelijkheidsverdeling en werkwijze.[71]
- De door de veiligheidsregio uit te voeren taken hebben een gemeentelijke herkomst en via de constructie van een gemeenschappelijke regeling dragen gemeenten verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de eigen regio. Daar hebben gemeenten zelf uiteindelijk ook het meeste belang bij.[72]
- Een inbedding via de Wgr sluit aan bij de organisatie van regionale brandweer en GHOR, die ook op (verplichte) gemeenschappelijke regelingen zijn gebaseerd.[73]
- Als de veiligheidsregio wordt gevormd op basis van de Wgr dan bepalen gemeenten (indirect) het beleid en optreden van de regio en leveren de gemeenten een financiële bijdrage aan de regio.[74]
- De gemeenteraad kan vooraf kaders stellen door de burgemeester met een mandaat naar de bestuursvergadering van de veiligheidsregio te laten gaan. Dit is eens temeer van belang bij de behandeling van het beleidsplan in het bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester legt vervolgens verantwoording af over zijn optreden in de gemeenteraad. Dat het bestuur van de veiligheidsregio gezamenlijk beslist, is een evident gevolg van verlengd lokaal bestuur. De controlerende taak van de raad in het kader van de planning- en controlcyclus blijft geheel conform de Wgr.
- De controlerende taak richting de burgemeester in de uitoefening van het gezag blijft eveneens ongewijzigd.[75]
- Ten behoeve van zijn inbreng in het bestuur van de veiligheidsregio zal de burgemeester vooraf de zienswijze van de gemeenteraad op het beleidsplan vragen. De burgemeester verantwoordt zich in zijn eigen raad over de door het bestuur van de veiligheidsregio in het plan gemaakte beleidskeuzes.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zijn diverse zorgen geuit over de lokale inbedding van de veiligheidszorg.[76] Deze zorgen hebben betrekking op de mogelijkheid van de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle waar te maken. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) laat in haar reactie op het wetsvoorstel weten dat naar haar opvatting de bestuursvorm, zoals in het wetsontwerp is uitgewerkt, niet als verlengd lokaal bestuur kan worden gekwalificeerd. De facto kan het college van B&W zijn verantwoordelijkheid voor de hem opgedragen zorg volgens de VNG niet waarmaken en heeft de gemeenteraad onvoldoende ruimte om zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Er is in feite sprake van functioneel bestuur binnen de figuur van de Wgr.[77]

---

71 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3.

72 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 9.

73 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 10.

74 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 10.

75 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 10.

76 *Kamerstukken II*, 2007/*08*, 31117, nr. 6, p. 13.

77 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3 b5.

De Raad van State stelt dat de aanduiding verlengd lokaal bestuur in hoge mate kunstmatig is: het gaat immers om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden.[78] Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn zorgen van gelijke aard geuit.[79]

In de reactie op het advies van de Raad van State onderbouwt het kabinet de keuze voor verlengd lokaal bestuur op basis van de volgende argumenten:[80]

- de uit te voeren taken hebben een gemeentelijke herkomst;
- een dergelijke inbedding sluit aan bij de vigerende organisatie van de brandweer en GHOR, die ook op (verplichte) gemeenschappelijke regelingen zijn gebaseerd;
- de benadering past het beste bij het door het kabinet aangehangen principe 'decentraal tenzij'.

Daarnaast vindt het kabinet dat de Raad er terecht op wijst dat de keuze voor verlengd lokaal bestuur als uitgangspunt voor de veiligheidsregio's in het voorgelegde wetsvoorstel onvoldoende recht werd gedaan. Het wetsvoorstel is aangepast door enkele artikelen of onderdelen daarvan te schrappen, waardoor volgens de minister meer ruimte is aan de gemeenten en aan het bestuur van een regio om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheden.[81]

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zijn zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer verschillende vragen gesteld over hoe de democratische legitimatie van de veiligheidsregio gewaarborgd wordt, nu zowel richting minister als de gemeenteraden slechts op een indirecte manier verantwoording kan worden afgelegd.[82] [83] De minister staat op het standpunt dat samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen de meeste mogelijkheden biedt aan gemeenten om invloed uit te oefenen op het reilen en zeilen van de veiligheidsregio.[84] Ook verwijst de minister naar een notitie van haar ambtsvoorganger, waarin een overzicht wordt gegeven van de instrumenten waarover gemeenteraden op grond van de Wgr beschikken met het oog op de democratische controle van gemeenschappelijke regelingen.[85] Naast de voorzieningen die de Wgr biedt, geeft het wetsvoorstel de gemeenteraden enkele extra beïnvloedingsmogelijkheden: het bestuur van de veiligheidsregio overlegt met de gemeenteraden alvorens het risicoprofiel vast te stellen, waarbij de gemeenteraden tevens wordt gevraagd hun wensen kenbaar te maken omtrent het beleidsplan.[86]

---

78 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 11.

79 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 13.

80 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 12.

81 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 12.

82 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 2, 14, 17.

83 *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 2, 18.

84 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 18.

85 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 15.

86 *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 18.

Ad b) Als het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de voorbereiding op de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing dan kan de veiligheidsregio waar mogelijk zware ongevallen, branden, rampen en crises voorkomen en professioneel en slagvaardig optreden.[87]
Het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten binnen de veiligheidsregio. Daarmee is geborgd dat het bestuur ook verantwoordelijkheid draagt voor de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De burgemeester vertegenwoordigt zijn gemeente in de veiligheidsregio en legt daarover verantwoording af in zijn eigen gemeenteraad. De gemeente kan geen andere vertegenwoordiger aanwijzen dan haar burgemeester. Hiermee is verzekerd dat in het bestuur van de veiligheidsregio de bestuurders zijn vertegenwoordigd die op het brede terrein van openbare orde en veiligheid de belangrijkste (wettelijke) bevoegdheden hebben. Het feit dat deze bevoegdheden vooral toezien op situaties waarin daadwerkelijk moet worden opgetreden, brengt mee dat de burgemeesters ook verantwoordelijkheid moeten dragen voor de voorbereiding.[88]

In de wet is ervoor gekozen het bestuur van de veiligheidsregio niet groter te maken (door ook de zogenoemde 'crisispartners' op te nemen, zoals het OM en het Regionaal Militair Commando).[89]

In de Wvr wordt de civiel-militaire samenwerking geborgd vanuit de behoefte om Defensie structureel en vroegtijdig te betrekken bij de voorbereiding op rampen en crises. Hiermee wordt invulling gegeven aan de derde hoofdtaak van Defensie. De minister licht niet toe waarom het borgen van deze samenwerking zou leiden tot een verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De Tweede Kamer heeft vragen gesteld aan de minister of de positie van de vertegenwoordiger van Defensie voldoende geborgd is. De minister antwoordde dat Defensie een crisispartner is en dat de bepalingen over de samenwerking met crisispartners ook voor hen van toepassing zijn. Daarnaast stelt de minister dat veiligheidsregio's waarin een aangewezen luchthaven is gelegen een convenant met Defensie moeten sluiten over de inzet van de Koninklijke Marechaussee in de uitoefening van de politietaak.

Het argument om crisispartners niet op te nemen in het bestuur is dat een bestuur van (relatief) beperkte omvang slagkrachtiger kan optreden:[90]

- Het bestuur van de veiligheidsregio moet kunnen inspelen op zeer uiteenlopende onderwerpen. Het bestuur zal daarom met veel partijen moeten afstemmen.[91] Het is onwerkbaar al deze partijen op te nemen in het bestuur.

[87] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3-4.
[88] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 11.
[89] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 37.
[90] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 11.

- Crisispartners worden uitgenodigd deel te nemen aan vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio, wanneer hun aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is. Op deze manier zijn zij in staat om de besluitvorming van het bestuur van de veiligheidsregio te volgen en (deskundige) inbreng te leveren vanuit de belangen van de organisaties die zij vertegenwoordigen.[92]
- Bij deze samenwerking is het uitgangspunt dat de wettelijke taken en bevoegdheden van alle betrokkenen intact blijven. Mede om deze reden is er niet voor gekozen deze functionarissen wettelijk te verplichten deel te nemen aan het bestuur van de veiligheidsregio of het RBT.[93]

De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio is tevens benoemd als korpsbeheerder in de zin van de Politiewet 1993. Deze maatregel bevordert dat beide besturen de politietaak én de rampenbestrijding en crisisbeheersing in beide gremia in samenhang beschouwen.[94]

- Door de personele unie van de voorzitter van de veiligheidsregio en de korpsbeheerder wordt een koppeling gelegd met de politie als één van de belangrijke partners bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.[95]
- In de praktijk zal het erop neer komen dat de besturen inzake de veiligheid een integraal beleid voeren en de besluiten op elkaar afstemmen, juist waar het gaat om het leggen van dwarsverbanden tussen de regionale beleidsplannen, waarin uitwerking wordt gegeven aan de landelijke, regionale en lokale beleidsprioriteiten.[96] De formele aspecten van de samenwerking tussen beide besturen worden vastgelegd in een convenant.[97]

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gevraagd of er geen onafhankelijke voorzitter benoemd kan worden. Dit zou het op een evenwichtige wijze van verantwoording afleggen aan de gemeenteraden eenvoudiger maken.[98] Volgens het kabinet is het echter weinig efficiënt en weinig effectief om een andere burgemeester dan de korpsbeheerder voorzitter van de veiligheidsregio te laten zijn, mede gelet op de wens dat de veiligheidsregio en de politieregio nauw samenwerken en gegeven het feit dat de desbetreffende burgemeester het eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises toekomt.[99]

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn er door fracties vragen gesteld over de bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio. In reactie hierop geeft de minister aan dat de functie van burgemeester dient te worden onderscheiden van die van voorzitter van de veiligheidsregio. Het feit dat een burgemeester

---

[91] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 11.

[92] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 11.

[93] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 37.

[94] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 11-12, 36.

[95] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 36, 12.

[96] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 36.

[97] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 36.

[98] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 19.

[99] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 13.

ook voorzitter is van de veiligheidsregio betekent niet dat er verschil ontstaat in de bevoegdheden van de burgemeesters.[100] Uitzondering hierop is de zogenaamde warme fase, en dan alleen in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Daarin heeft de voorzitter van de veiligheidsregio een bijzondere rol en de daarbij behorende bevoegdheden.[101]

Ook is er discussie geweest over de democratische legitimatie en verantwoordingsrelatie van de voorzitter van de veiligheidsregio. In de Eerste Kamer is gevraagd of de minister vindt dat een gekozen volksvertegenwoordiging een oordeel moet kunnen geven over de besluitvorming van een voorzitter als opperbevelhebber ten tijde van een crisis en hier consequenties aan moet kunnen verbinden.[102] De minister is van mening dat aan een gekozen volksvertegenwoordiging verantwoording moet worden afgelegd over de besluiten die de voorzitter van een veiligheidsregio als voorzitter van het RBT neemt en dat daaraan consequenties verbonden moeten kunnen worden. Met dat doel is in het wetsvoorstel voorzien in een verantwoordingsprocedure, waarin gemeenteraden de gelegenheid krijgen om op basis van de door de voorzitter en de betrokken burgemeesters geleverde verantwoordingsinformatie een oordeel te geven over de door de voorzitter genomen besluiten.[103] Overigens geeft de minister aan dat er geen mogelijkheden zijn om een regionale dimensie te introduceren. Er is immers geen regionaal forum, laat staan een regionale volksvertegenwoordiging, dat daarin zou kunnen voorzien.

Fracties in de Tweede Kamer hebben twijfel over de wijze waarop de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording aflegt in een andere gemeenteraad dan die van de gemeente waar hij zelf burgemeester is.[104] De minister merkt op dat als een gemeenteraad van oordeel is dat bij een bovenlokale ramp of crisis onjuiste beslissingen zijn genomen, het allereerst van belang is om vast te stellen of de burgemeester van die gemeente in het RBT gebruik heeft gemaakt van zijn recht om schriftelijk tegen de voorgenomen beslissing bezwaar te doen aantekenen. Het verslag dat de voorzitter van de veiligheidsregio, samen met de burgemeesters die lid waren van het RBT, na afloop van de bovengemeentelijke ramp of crisis uitbrengt, moet daarover uitsluitsel geven. Indien daaruit blijkt dat de burgemeester geen bezwaar heeft gemaakt tegen de voorgenomen beslissing, kan het genomen besluit worden beschouwd als een besluit dat hij zelf heeft genomen. De gemeenteraad kan hem dan op de gebruikelijke wijze ter verantwoording roepen en, in het geval de raad daartoe aanleiding ziet, daaraan consequenties verbinden. Indien uit het verslag blijkt dat de burgemeester zich niet met het voorgenomen besluit kon verenigen omdat hij van oordeel was dat het besluit het belang van zijn gemeente onevenredig zou schaden, kan de burgemeester niet door de gemeenteraad verantwoordelijk worden gehouden.[105]

[100] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 32.

[101] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 22.

[102] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 23.

[103] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 23.

[104] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 28.

[105] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 28-29.

Ook in de Eerste Kamer zetten diverse partijen vraagtekens bij de democratische controlemogelijkheden op de besluiten van (de voorzitter van) het bestuur van de veiligheidsregio. Onder meer wordt de vraag gesteld of democratische controlemogelijkheden van de gemeenteraad – de mogelijkheid voor een gemeenteraad om een verzoek te doen aan de voorzitter van de veiligheidsregio voor mondelinge inlichtingen – voldoende zijn.[106] In reactie hierop stelt de minister dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen voor een gemeenteraad om een verzoek te doen aan de voorzitter van de veiligheidsregio voor mondelinge inlichtingen over de besluiten die genomen zijn in het geval van een ramp of crisis.[107]

Ad c) Als het bestuur van de veiligheidsregio wordt belast met de planvorming voor rampenbestrijding en crisisbeheersing dan is er sprake van een goede afstemming van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.[108]

De Wvr introduceert een nieuwe planstructuur (beleidsplan, crisisplan, risicoprofiel en rampbestrijdingsplan). Als deze wordt ingevoerd dan wordt de veiligheidsregio in staat geacht om bij een acute ramp of in een crisissituatie adequaat op te treden en doelgericht te handelen.[109] Daarbij wordt aangegeven:

- Planfixatie wordt voorkomen. Het gebruiken van plannen voor de structurering van de uitvoering staat dus centraal bij deze planstructuur en niet het hebben van een plan.[110]
- De nieuwe plannen zijn ingebed in de reguliere jaarlijkse beleids- en beheercyclus en worden mede daardoor als richtingwijzer voor de eigen bedrijfsvoering gehanteerd.[111]
- De nieuwe planstructuur houdt een verbreding in van rampenbestrijding met crisisbeheersing.[112]
  - Als het bestuur van de veiligheidsregio bij het opstellen van de crisisplannen rekening houdt met relevante delen van de openbare wettelijke plannen, de interne handboeken en draaiboeken van de crisispartners, zodat afstemming kan plaatsvinden tussen de gevolgen van deze plannen en de taken van het bestuur van de veiligheidsregio, dan kan het bestuur van de veiligheidsregio een goede gesprekspartner zijn voor de departementen bij het opstellen van hun plannen, handboeken en draaiboeken.[113]
  - Een goede afstemming over en weer is van essentieel belang om te komen tot helderheid over de respectieve bevoegdheden en taken.[114]
- De planvorming wordt geconcentreerd op regionaal niveau in plaats van gemeentelijk niveau.[115] Dit heeft verschillende gunstige effecten:

---

[106] *Kamerstukken I,* 2009/10, 31117, C, p. 25.
[107] *Kamerstukken I,* 2009/10, 31117, C, p. 25.
[108] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 8.
[109] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 14.
[110] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 14.
[111] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 14.
[112] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 15.
[113] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 16.
[114] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 16.
[115] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 15.

- Het wegvallen van de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen betekent een aanzienlijke vermindering van de plandruk. De plandruk voor veiligheidsregio's is tot een minimum beperkt.[116]
- Als het bestuur van de veiligheidsregio verplicht is om de gemeenteraden om inbreng te vragen voor het regionale beleidsplan dan is de inhoud van het beleidsplan lokaal verankerd en kan het gemeentebestuur de regie voeren over het lokale veiligheidsbeleid.[117] Het is van essentieel belang dat de gemeenten betrokken zijn bij het vormgeven van het regionale beleidsplan. Het vaststellen van lokale risico's en prioriteiten als basis voor de inbreng van de gemeenteraad is van groot belang.[118]
- Het crisisplan is van het gemeentelijke naar het regionale niveau gebracht, omdat voor een multidisciplinaire voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing regionale samenwerking noodzakelijk is.[119]
- De taken van de hulpverleningsdiensten moeten op elkaar worden afgestemd.[120]
- De afspraken met de geneeskundige instellingen en diensten over hun voorbereiding op en inzet bij zware ongevallen, rampen en crisissituaties worden opgenomen in het regionale crisisplan.[121]
- De onderlinge samenhang van de plannen kan worden bewaakt door de vaststelling op regionaal niveau.[122]

Ad d) Als de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio het bovenlokaal gezag (eenhoofdig gezag) heeft dan kan de veiligheidsregio adequaat en daadkrachtig handelen als het noodzakelijk is.

De onderbouwing voor de noodzaak van eenhoofdig gezag voor de voorzitter van de veiligheidsregio is als volgt beargumenteerd:

- Als het regionale bestuur een coördinerende rol bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing vervult dan zullen burgers daardoor beter beschermd zijn tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crises en een betere hulpverlening en nazorg krijgen als zij onverhoopt slachtoffer worden van zo'n incident.[123]
- Als de veiligheidsregio een oplossing is voor de knelpunten die in de diverse rapporten worden gesignaleerd dan moet de veiligheidsregio korte bestuurlijke lijnen kennen en adequaat en daadkrachtig kunnen handelen als het noodzakelijk is.[124]
  - Als er sprake is van eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises dan wordt stagnatie in de besluitvorming over te nemen maatregelen en van miscommunicatie in de bevelslijnen naar de betrokken operationele diensten voorkomen.[125] Opgemerkt wordt

[116] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 15.
[117] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 15.
[118] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 15.
[119] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 16.
[120] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 25.
[121] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 25.
[122] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 15.
[123] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 2.
[124] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 2.
[125] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 42.

  dat juist ook bij bovenlokale rampen en crises het van groot belang is dat het gezag berust bij één persoon en dat de hiërarchische verhoudingen duidelijk zijn. Hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelsstructuur.[126]
  - Als bij stakende stemmen de voorzitter van de veiligheidsregio een doorslaggevende stem heeft dan wordt stagnatie in de besluitvorming voorkomen.[127] Overigens geldt dat het bestuur van de veiligheidsregio besluit bij meerderheid van stemmen, waarbij in de gemeenschappelijke regeling een weging van stemmen kan zijn vastgesteld.[128]
- Als de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio het bovenlokaal gezag heeft dan kan de veiligheidsregio adequaat en daadkrachtig handelen als het noodzakelijk is.
  - Het uitoefenen van gezag in het kader van de handhaving van de openbare orde en de rampenbestrijding en crisisbeheersing is een verantwoordelijkheid waarmee een burgemeester vertrouwd is, gelet op de wettelijke taken die hij dagelijks vervult. Opschaling naar een ander bestuurlijk niveau, dat van de CvdK of van de minister, komt pas in beeld als de afwegingen die bij de uitoefening van de hier aan de orde zijnde bevoegdheden, het regionale niveau te boven gaan.[129]
  - Het moet vooraf duidelijk zijn wie met het bovenlokale gezag is belast. Dat is essentieel voor een goede voorbereiding.[130]
  - De voorzitter van de veiligheidsregio draagt een bijzondere verantwoordelijkheid bij de taakuitvoering van de veiligheidsregio ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De spilfunctie die hij daarbij vervult, geeft hem meer dan wie ook inzicht in alle risico's die in de regio aanwezig zijn. De wetenschap dat hij belast zal zijn met het eenhoofdig gezag bij bovengemeentelijke rampen en crises, stelt hem in staat en spoort hem aan om de kwaliteit van de voorbereiding van de veiligheidsregio steeds in dat perspectief te beoordelen.[131]
  - De voorzitter van de veiligheidsregio is vanwege zijn rol als korpsbeheerder zeer vertrouwd met de politie en heeft uit dien hoofde een bestendige werkrelatie met de hoofdofficier van justitie die deel uitmaakt van het RBT. Om dezelfde reden heeft hij een functionele relatie met de korpschef. Deze vaste relatiepatronen zijn in situaties waarin onder spanning moet worden gewerkt essentieel om slagvaardig te kunnen handelen.[132]
  - De voorzitter van de veiligheidsregio is een ervaren bestuurder. Dat is niet alleen relevant in het overleg met de collega-burgemeesters in het RBT, maar ook van belang omdat bij bovengemeentelijke rampen en crises een goede afstemming met andere, bijvoorbeeld nationale autoriteiten noodzakelijk is. Voor die afstemming is het niet zonder betekenis als de betrokken gezagsdrager door alle betrokken partijen als gelijkwaardig wordt gezien.[133]

[126] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 42.

[127] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 12.

[128] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 12.

[129] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 42.

[130] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 42.

[131] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 42.

[132] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 43.

[133] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 43.

Het wetsvoorstel van 22 november 2006 gaf volgens de Raad van State geen duidelijkheid over wie van de burgemeesters het gezag heeft bij bovenlokale rampen of crises.[134] In reactie op het wetvoorstel adviseert de Raad van State te voorzien in een regeling voor eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises: hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelstructuur.[135] De minister volgt hierin het advies van de Raad. Met het instellen van eenhoofdig gezag wordt een heldere en eenduidige structuur gecreëerd bij bovengemeentelijke calamiteiten.[136]

In de nota naar aanleiding van het verslag is besproken wat het toekennen van dit bovenlokale gezag aan de CvdK zou betekenen (zie ook paragraaf 2.4.2). De minister acht dit geen aantrekkelijk alternatief. Het komt er op neer dat de CvdK op het meest cruciale moment het roer over kan nemen. Twee argumenten die hiertegen worden aangevoerd:

- Het is niet in lijn met het uitgangspunt dat de veiligheidsregio in alle fasen een spilfunctie vervult, waarbij de sleutelposities zoveel mogelijk door dezelfde personen worden bezet, aangezien de CvdK in de bestuurlijke structuur van de veiligheidsregio geen rol vervult.
- De CvdK heeft op dit terrein, anders dan de burgemeester, geen wettelijke taak. Dat maakt hem minder geschikt om, juist op het moment dat het ertoe doet, de leiding over te nemen.[137]

In de reactie op het advies van de Rob stelt het kabinet dat de keuze voor de voorzitter van de veiligheidsregio als centrale figuur voor bovenlokaal gezag voor de hand ligt.[138] Het kabinet geeft hiervoor de volgende argumenten:

- De veiligheidsregio is een samenwerkingsverband van gemeenten, de CvdK maakt hier geen onderdeel van uit.
- De taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio/de voorzitter zijn in de kern bevoegdheden van de burgemeester. De burgemeester heeft routine in de uitvoering van dergelijke bevoegdheden. Hij kan deze rol ook onder buitengewone omstandigheden invullen.
- De samenloop met de functie van korpsbeheerder is van wezenlijk belang: deze personele unie borgt de goede samenwerking en afstemming tussen politie en veiligheidsregio.

[134] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 7.

[135] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 9.

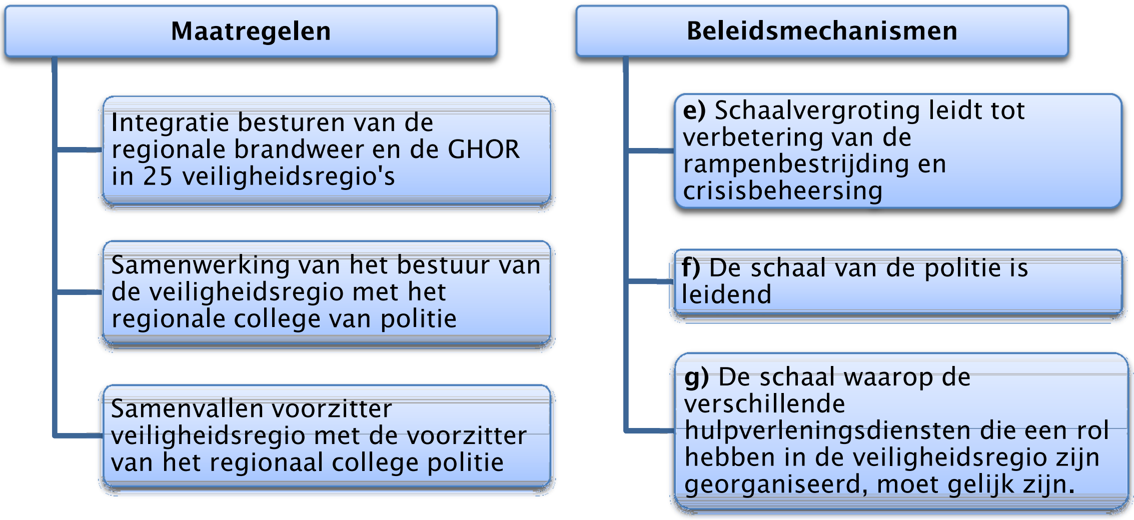
[136] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31117, nr. 9, p. 12.

[137] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31117, nr. 9, p. 12 e.v.

[138] *Kamerstukken II*, 2008/09, 29517, nr. 39, p. 4.

3.4 Schaalgrootte

Figuur 6: Overzicht maatregelen en beleidsmechanismen voor schaalgrootte



3.4.1 Maatregelen

In de Wvr is opgenomen dat de 25 veiligheidsregio's wettelijk verankerd zijn. De wet geeft aan dat op basis van een AMvB de regioverdeling gewijzigd kan worden.

3.4.2 Veronderstelde beleidsmechanismen

De uitgangspunten voor het inrichten van een organisatie voor de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing op de schaal van de veiligheidsregio vallen uiteen in de volgende drie veronderstelde mechanismen:

e) Schaalvergroting leidt tot verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
f) De schaal van de politie is leidend.
g) De schaal waarop de verschillende hulpverleningsdiensten die een rol hebben in de veiligheidsregio zijn georganiseerd, moet gelijk zijn.

Ad e) Schaalvergroting leidt tot verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De wetgever gaat ervan uit dat het beleggen van de aansturing van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en politie op regionaal niveau voor rampenbestrijding en crisisbeheersing een adequate aansturing waarborgt van de diensten die bij de primaire hulpverlening bij rampen en crises worden ingezet.[139]

Daarnaast is de aanname dat de bestuurlijke en operationele slagkracht van de hulpverleningsdiensten wordt versterkt door de invoering van veiligheidsregio's.[140] Argumenten daarvoor zijn:

- Veiligheid is bij uitstek een lokale aangelegenheid, maar gemeenten zijn vaak te klein om zich goed voor te bereiden op alle typen branden, rampen en crises. Op gemeentelijk

[139] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 1.

[140] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 2.

niveau is vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Grootschalige inzet en de daarbij benodigde expertise en ervaring gaan de schaal van de individuele gemeente te boven en moeten op regionaal niveau worden ingevuld.[141] Opgemerkt wordt ook dat gemeenten in het geval van een ramp of crisis meestal niet in staat zijn om al de gemeentelijke processen gedurende lange tijd zelfstandig uit te voeren. Gemeenten kunnen hiervoor een beroep doen op de regio.[142]

- Als de veiligheidsregio wordt ingevoerd dan kunnen samenwerkende gemeenten zich ook beter voorbereiden op nieuwe dreigingen zoals terrorisme, pandemie of nucleaire ongevallen, terwijl de diensten nu veelal zijn georiënteerd op 'klassieke' rampen, zoals verkeersongevallen, grote branden, ongevallen met explosieven of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, natuurbranden of paniek in een grote menigte.[143]
- Als de veiligheidsregio wordt ingesteld dan schept dit gunstige voorwaarden om daadwerkelijk invulling te geven aan het multidisciplinaire karakter van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.[144] In concreto: Als het bestuur van de veiligheidsregio samenhangend beleid voor alle diensten kan opstellen dan kan er beter en meer multidisciplinair geoefend en samengewerkt worden.[145]

De komst van de veiligheidsregio maakt het mogelijk en noodzakelijk de specialistische expertise die nodig is om de adviesrol op het gebied van veiligheid adequaat te vervullen, te bundelen en verder te ontwikkelen. Dit stelt de regio in staat haar rol als adviseur waar nodig multidisciplinair in te vullen en deze bovendien te verbreden tot onderwerpen op het brede terrein van de fysieke veiligheid waarvoor in de regio bestuurlijke aandacht wordt gevraagd.[146] Ter ondersteuning hiervan gelden als argumenten:

- Gelet op de ontwikkelingen rond de omgevingsvergunning, die één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu omvat en de specialistische kennis die hiervoor nodig is, zal de veiligheidsregio de brandweeradviestaken op de terreinen pro-actie en preventie voor een groot deel op zich nemen.[147]
- Met de komst van de veiligheidsregio krijgt de adviestaak een meer multidisciplinair karakter. Van oorsprong monodisciplinaire adviezen gaan nu ook gezichtspunten bevatten van andere voor veiligheid relevante partijen.[148]
- Op basis van het risicoprofiel van de regio kan de veiligheidsregio gemeenten, provincies en andere bestuursorganen gevraagd en ongevraagd voorzien van adviezen op het brede terrein van de fysieke veiligheid.[149]

---

[141] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 6.

[142] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 2.

[143] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 2.

[144] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 30.

[145] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 2.

[146] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 20.

[147] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 22.

[148] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 22.

[149] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 22.

Ad f) De schaal van de politie is leidend.

Als rampenbestrijding en crisisbeheersing op een voldoende niveau moeten worden uitgevoerd dan moet er binnen één territorium met mogelijk verschillende besturen door verschillende disciplines worden samengewerkt.[150]

Een formele juridische integratie van het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale college van de politie is niet aan de orde; intensieve samenwerking tussen de besturen volgens de minister wel.[151]

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zijn vragen gesteld over de betekenis van een mogelijke teruggang van het aantal politieregio's en herziening van de gerechtelijke kaart voor de schaal van de veiligheidsregio's. In antwoord hierop stelt de minister dat bij realisatie van de doelstelling van het kabinet om de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde te brengen, de betrokkenheid en inzet van politie onmisbaar is. Congruentie van de grenzen van de politieregio's met de veiligheidsregio's is daarvoor een harde voorwaarde.[152]

Op vragen van een aantal fracties of door enkele regionale indelingen territoriaal te maken er geen nieuwe bestuurslaag in het leven wordt geroepen, antwoordt de minister dat territoriale congruentie van belang is, omdat daarmee een belangrijke voorwaarde wordt vervuld voor de noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen de regio's.[153]

Ad g) de schaal van de hulpverleningsdiensten moet gelijk zijn.

Als de veiligheidsregio's en de GGD-regio's territoriaal congruent zijn dan kan door de bestuurlijk verantwoordelijken en hun uitvoerders optimaal worden afgestemd over de inzet bij volksgezondheidscrises, waarmee ook de slagkracht van de hulpverleningsdiensten kan worden vergroot.[154]

Als daarnaast de lokale brandweerzorg bij de regionale brandweer wordt ondergebracht dan is dat een effectieve en efficiënte manier om een groot aantal van de gesignaleerde tekorten bij de brandweer weg te nemen.[155] Regionalisering van de brandweer is geen doel op zich, maar is een belangrijke voorwaarde om een duurzaam slagvaardige en professionele organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing te realiseren.[156]

- Het naast elkaar bestaan van een regionale en diverse lokale brandweerorganisaties wordt onwenselijk geacht. Op regionaal niveau functioneert een regionale brandweerorganisatie onder leiding van een regionaal commandant. Zonder geregionaliseerde brandweer zou elke gemeente haar eigen brandweerorganisatie onder leiding van een lokaal commandant kunnen hebben. Tussen deze twee is geen hiërarchische relatie; iedere commandant heeft

[150] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 6.
[151] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 36.
[152] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 5-6.
[153] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 9-10.
[154] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 28.
[155] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 23.
[156] *Kamerstukken II*, 2008/09, *31117*, nr. 9, p. 10.

zijn eigen taken en onderscheiden verantwoordelijkheden. Deze situatie is onwenselijk voor het realiseren van voldoende bestuurlijke en operationele slagkracht bij rampen en crises.[157]

- Regionalisering van de brandweer leidt ertoe dat er meer tijd is voor opleiding en training van de brandweervrijwilliger. Door bijvoorbeeld het oefenen op regionaal niveau door beroepspersoneel voor te laten bereiden en te organiseren, het verbeteren van de arbeidsveiligheid bij de brandweer en het op regionale schaal organiseren van de aanschaf van materiaal, heeft de brandweervrijwilliger meer tijd voor opleiden, oefenen en het uitvoeren van repressieve taken.[158]
- Ook biedt regionalisering een oplossing voor het probleem dat steeds meer vrijwilligers buiten hun woonplaats werken. Binnen een regio is het eenvoudiger te organiseren dat vrijwilligers vanaf hun werk toch worden ingezet.[159]
- De relatief kleine schaal van de gemeentelijke brandweer, met uitzondering wellicht van de grote steden, belemmert het in stand houden van een hoogwaardig bestand van deskundige brandweerspecialisten.[160]

De intentie om tot regionale brandweerkorpsen te komen, heeft tot forse discussie geleid. In reactie op het conceptwetsvoorstel onderkent de VNG het belang van een opschaling naar regionaal niveau van de uitvoering van (delen van) brandweertaken. Beschikbaarheid, professionaliteit en specialisatie vragen daarom.[161] In de ogen van de VNG moet het noodzakelijke kwaliteitsniveau de invalshoek vormen en moet de organisatievraag aan het wettelijk verantwoordelijk bestuursorgaan worden overgelaten.[162]

In reactie op het conceptwetsvoorstel stelt de Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding (NVBR) dat de regionalisering van de brandweer grote verschillen laat zien in de mate van regionalisatie en het tempo daarvan.[163] De noodzakelijke kwalitatieve ontwikkeling van de brandweer kan alleen plaatsvinden door organisatiekracht en managementkracht op regionale schaal te bundelen.[164]

Het wetsvoorstel bood de mogelijkheid voor gemeenten om een gemeentelijk brandweerkorps te houden.[165] De Raad van State stelt dat uit onderzoek naar de rampen in Enschede en Volendam blijkt dat het bestaan van twee brandweerorganisaties de slagkracht niet ten goede komt.[166] De Raad adviseert niet, maar concludeert dat de positionering van de brandweer nog de nodige aandacht verdient. In reactie op de conclusie van de Raad stelt

[157] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 23.
[158] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 46.
[159] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 46.
[160] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 7.
[161] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 23.
[162] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 5.
[163] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, b3.
[164] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 23
[165] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 2, p. 7.
[166] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 7.

de minister dat verplichte regionalisering bij enkele gemeentebesturen tot bezwaren leidt. In het coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' is opgenomen dat de wettelijke verplichting vervalt.[167] In antwoord op vragen in de Tweede Kamer stelt de minister dat vrijheid van gemeenten om een gemeentelijk brandweerkorps te houden niet absoluut is; het is geen vrijheid zonder verantwoordelijkheid. Als blijkt dat de taakuitvoering tekortschiet, is verplichte regionalisering aan de orde.[168]

Bij de behandeling van de regionalisering hebben verschillende partijen in de Tweede Kamer aangegeven dat er vrees bestaat dat regionalisering van de brandweer leidt tot een grotere afstand tussen regio's en lokale vrijwilligers, wat zou kunnen leiden tot een afname van de animo van brandweervrijwilligers.[169] Ook in de Eerste Kamer stellen fracties vragen over wat gelet op het voorgenomen regionaliseringsproces de verwachtingen zijn over de toekomstige ontwikkeling van het aantal brandweervrijwilligers.[170] De minister verwacht dat het aantal brandweervrijwilligers in de periode tot 2010 gelijk zal blijven en het aantal beroepsbrandweerlieden verder zal toenemen. [171] Ook stelt de minister dat de lokale binding van brandweervrijwilligers ook na regionalisering behouden blijft: de brandweervrijwilliger blijft actief voor de lokale samenleving maar dan in regionaal verband.[172]

[167] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 10.

[168] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 40.

[169] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 45.

[170] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 43.

[171] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 47.

[172] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 46.

3.5 Organisatie

Figuur 7: Overzicht maatregelen en beleidsmechanismen voor organisatie

Maatregelen

- Meldkamer voor zowel brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie onder één regie
- Directeur GHOR heeft de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening
- Multidisciplinaire samenwerking met crisispartners

Beleidsmechanismen

- **h)** Als de directeur GHOR participeert in de directie van de in het gebied van de veiligheidsregio gelegen GGD dan worden de operationele GHOR-organisatie en de GGD-organisatie zoveel mogelijk bij elkaar gebracht en worden werkprocessen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd.
- **i)** Het bestuur van de veiligheidsregio moet direct op de meldkamer kunnen sturen, teneinde het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid en openbare orde waar te kunnen laten maken.
- **j)** Als de meldkamers van brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie en de politie een gezamenlijke huisvesting hebben (colocatie) dan kunnen de verschillende disciplines van de meldkamer elkaar goed vinden en hun handelen beter op elkaar afstemmen.
- **k)** Als de directeur van de meldkamer zeggenschap heeft over het personeel dat in de meldkamer te werk wordt gesteld dan kan hij zijn verantwoordelijkheid voor het algehele beheer en de kwaliteit van de processen waarmaken.
- **l)** Samenwerking in de meldkamer kan leiden tot een hogere efficiëntie van de hulpverlening en kostenbesparing.
- **m)** De veiligheidsregio moet samenwerken met de 'crisispartners' zodat gezamenlijk voorbereidingen worden getroffen en de coördinatie bij de aanpak van een ramp of crisis tot stand komt.

3.5.1 Maatregelen

De wet laat de wijze waarop de taken worden uitgevoerd zoveel mogelijk over aan de besturen waaraan de betreffende taken zijn toebedeeld.[173] Zo wordt het aan het bestuur van de veiligheidsregio overgelaten te bepalen aan wie de hoofden van brandweer, GHOR en meldkamer beheersmatig ondergeschikt zijn.[174] Ook het inrichten van de ambtelijke organisatie die de besluiten van het bestuur van de veiligheidsregio voorbereidt en uitvoert, wordt overgelaten aan het bestuur van de veiligheidsregio.[175]

Op twee punten is van dit standpunt afgeweken: de wet stelt specifieke eisen aan de positie van de directeur GHOR en de inrichting van de gemeenschappelijke meldkamer. In beide gevallen is daarvoor gekozen omdat het gaat om samenwerkingsverbanden die niet (volledig) onder aansturing van het bestuur van de veiligheidsregio staan. [176]

De wet voorziet in onderstaande maatregelen ten aanzien van de **organisatie** voor de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Instellen veiligheidsregio:
  - Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten (art. 11 Wvr).
- GHOR:
  - Het bestuur van de veiligheidsregio maakt schriftelijke afspraken met zorginstellingen, zorgaanbieders, ambulancevervoerders en gezondheidsdiensten over hun inzet bij de uitvoering van hun taak en de voorbereiding daarop (art. 32 jo. 33 jo. 1 Wvr).
- Meldkamer:
  - De meldkamer kan door het bestuur van de veiligheidsregio zelf zijn ingesteld en in stand worden gehouden, of door het bestuur van een andere veiligheidsregio, mits hierover schriftelijke afspraken worden gemaakt (art. 35 Wvr).
  - Het bestuur van de veiligheidsregio voorziet in een meldkamerfunctie.
  - Het bestuur van een veiligheidsregio heeft de beschikking over een 'gecolokeerde' meldkamer; dat wil zeggen, één meldkamer voor de verschillende hulpverleningsdiensten gezamenlijk.
- Coördinerend functionaris:

Het bestuur van de veiligheidsregio wijst een coördinerend functionaris aan die belast is met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen voor een ramp of een crisis (art. 36 Wvr).

Er is bij de wetsbehandeling discussie geweest of het bestuur zelf verantwoordelijk moest zijn voor het benoemen van eigen personeel; onder andere de brandcommandant en de directeur GHOR. Oorspronkelijk was het idee om de brandweercommandant en de directeur

[173] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 3.

[174] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 11.

[175] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 30.

[176] De meldkamer is een verplichte samenwerking tussen drie diensten die alle onder aansturing van het bestuur van de veiligheidsregio staan

GHOR door de Kroon te laten benoemen, schorsen en ontslaan op voordracht van het bestuur van de veiligheidsregio. De Raad van State adviseert het kabinet om te bepalen dat brandweer, meldkamer en GHOR beheersmatig ondergeschikt zijn aan een dagelijks bestuur van de veiligheidsregio, dat zo klein van omvang is dat het doelmatig en doeltreffend kan werken.[177] Ook de VNG stelt in haar reactie dat de voorgestelde constructie met een aanstelling door de Kroon en verantwoording aan het regionale bestuur leidt tot nodeloze onhelderheid over rollen en verantwoordelijkheden.[178] In reactie op het advies van de Raad van State stelt het kabinet dat de kroonbenoeming is gewijzigd en dat de bevoegdheid wordt belegd bij het bestuur van de veiligheidsregio.[179]

3.5.2 Veronderstelde beleidsmechanismen

De uitgangspunten ten aanzien van de organisatie voor de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie vallen uiteen in de volgende argumenten:

h) Als de directeur GHOR participeert in de directie van de in het gebied van de veiligheidsregio gelegen GGD dan worden de operationele GHOR-organisatie en de GGD-organisatie zoveel mogelijk bij elkaar gebracht en worden werkprocessen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd.

i) Het bestuur van de veiligheidsregio moet direct op de meldkamer kunnen sturen, teneinde het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid en openbare orde waar te kunnen laten maken.

j) Als de meldkamers van brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie en de politie een gezamenlijke huisvesting hebben (colocatie) dan kunnen de verschillende disciplines van de meldkamer elkaar goed vinden en hun handelen beter op elkaar afstemmen.

k) Als de directeur van de meldkamer zeggenschap heeft over het personeel dat in de meldkamer te werk wordt gesteld dan kan hij zijn verantwoordelijkheid voor het algehele beheer en de kwaliteit van de processen waarmaken.

l) Samenwerking in de meldkamer kan leiden tot een hogere efficiëntie van de hulpverlening en kostenbesparing.

m) De veiligheidsregio moet samenwerken met de 'crisispartners' zodat gezamenlijk voorbereidingen worden getroffen en de coördinatie bij de aanpak van een ramp of crisis tot stand komt.

Ad h) Als de directeur GHOR participeert in de directie van de in het gebied van de veiligheidsregio gelegen GGD dan worden de operationele GHOR-organisatie en de GGD-organisatie zoveel mogelijk bij elkaar gebracht en worden processen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd.[180]

De Raad van State stelt in zijn advies dat de directeur GHOR weliswaar belast is met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening, maar dat de daadwerkelijke verlening van de geneeskundige hulp geschiedt door instellingen, zorgaanbieders of

---

[177] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 6-7.

[178] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3b5.

[179] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 9.

[180] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 28

diensten die merendeels particulier zijn. Die zijn niet ondergeschikt aan de directeur GHOR, maar werken op basis van afspraken die waarschijnlijk niet afdwingbaar zijn.[181] De Raad acht het verstandig de invloed van de veiligheidsregio op de hulpverlenende instanties bij operationeel optreden te versterken en ziet daarvoor de volgende mogelijkheden:[182]

- Bepaald zou kunnen worden dat de directeur GHOR zo nodig bevelen kan geven ter verzekering van de uitvoering van de afspraken.
- Om duidelijkheid te verschaffen over de hiërarchische verhoudingen bij het operationele optreden zou een constructie kunnen worden gebruikt welke vergelijkbaar is met die van buitengewone opsporingsambtenaren: een aanstelling zonder bezoldiging bij de veiligheidsregio voor die medische hulpverleners die betrokken zijn bij het verlenen van spoedeisende hulp.
- De bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven, zou ook toegekend kunnen worden aan het bestuur van de veiligheidsregio; die bevoegdheid zal alleen betrekking moeten hebben op het belang van een gecoördineerd optreden binnen de regio.
- Zeker gesteld zou dienen te worden dat het bestuur van de regio zijn verantwoordelijkheid voor het organiseren van multidisciplinaire oefeningen kan waarmaken, nu het GHOR-aandeel in deze oefeningen zal worden gefinancierd door de minister van VWS.
- De bevoegdheid tot het verlenen van vergunning ingevolge de Wet ambulancezorg (Waz) aan de Regionale Ambulancevoorziening (RAV) zou kunnen worden opgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio; zo nodig kan bij AMvB worden bepaald aan welke eisen de vergunning in ieder geval moet voldoen.

In reactie op genoemde mogelijkheden van de Raad past het kabinet het wetsvoorstel aan.[183] De voorzitter van de veiligheidsregio kan in de koude fase een aanwijzingsbevoegdheid uitoefenen. Met deze bevoegdheid kan de voorzitter, indien hij constateert dat een zorginstelling geen of onvoldoende voorbereiding treft op een ramp of crisis, een aanwijzing geven die zich beperkt tot de voorbereiding. Mocht de instelling geen gevolg geven aan de aanwijzing dan kan de voorzitter de minister van VWS verzoeken nadere maatregelen te treffen. De minister van VWS kan op grond van artikel 7 van de Kwaliteitswet zorginstellingen een dergelijke maatregel treffen.

Daarnaast zijn in de Tweede en Eerste Kamer vragen gesteld over de positie en doorzettingsmacht van de directeur GHOR. De directeur zou zijn verantwoordelijkheden niet kunnen waarmaken. Als een betrokken instelling bijvoorbeeld niet reageert op een aanwijzing van de voorzitter van de veiligheidsregio, dan moet er een route gevolgd worden via de minister van VWS. Dat wordt omslachtig genoemd.[184] Het wetsvoorstel zou ook te weinig houvast bieden om sturing te geven op het moment dat interne procedures van zorginstellingen een goede werking van de zorgketen ten tijde van rampen en crises in de weg staan.[185] In reactie op deze vragen stelt de minister dat als de aanwijzing van de

[181] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 4, p. 8.

[182] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 4, p. 8-9.

[183] *Kamerstukken II* ,2006/07, 31117, nr. 4, p. 10.

[184] *Kamerstukken II* , 2007/08, 31117, nr. 6, p. 48.

[185] *Kamerstukken I,* 2009/10, 31117, C, p. 47.

voorzitter geen uitkomst biedt, de voorzitter van de veiligheidsregio de minister van VWS kan verzoeken om diens bevoegdheden in te zetten.[186]

Ad i) Het bestuur van de veiligheidsregio moet direct op de meldkamer kunnen sturen, teneinde het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid en openbare orde waar te kunnen laten maken.

Als de meldkamer onder publieke verantwoordelijkheid valt en wordt ingesteld en in stand gehouden door het bestuur van de veiligheidsregio, dan kan het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid en openbare orde waarmaken.[187] De meldkamer vervult de spilfunctie in het functioneren van de brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening en ambulancezorg; zowel in de dagelijkse situatie als onder ramp- of crisisomstandigheden. Het bevoegd gezag moet daarom direct op de meldkamer kunnen sturen.[188]

In de Tweede Kamer zijn zorgen geuit over de publieke borging van de meldkamer. De zorgen hangen samen met het voorstel voor de Waz dat op dat moment is aangehouden door de Eerste Kamer, waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd dat een private partij een vergunning krijgt voor een RAV. De minister geeft aan dat is voorzien in de publieke borging van de meldkamer door in de wet te bepalen dat de RAV mee moet doen in de gemeenschappelijke meldkamer en daarnaast moet voldoen aan de eisen die bij het verlenen van de vergunning zijn gesteld. De eisen worden door het bestuur van de veiligheidsregio opgesteld.

Ad j, k, l, Meldkamer

Ad j) Als de meldkamers van brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie en de politie een gezamenlijke huisvesting hebben (colocatie) dan kunnen de verschillende disciplines van de meldkamer elkaar goed vinden en hun handelen op elkaar afstemmen.[189]

Ad k) Als de directeur van de meldkamer zeggenschap heeft over het personeel dat in de meldkamer te werk wordt gesteld dan kan hij zijn verantwoordelijkheid voor het algehele beheer en de kwaliteit van de processen waarmaken.[190]

Ad l) Samenwerking in de meldkamer kan leiden tot een hogere efficiëntie van de hulpverlening en kostenbesparing.[191]

In de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over de geprivatiseerde, dan wel regionale ambulancevoorziening; in het bijzonder hoe dit zich verhoudt tot de veiligheidsregio's en met name de meldkamer.[192] In de Eerste Kamer is aan de minister gevraagd of de

[186] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 47.

[187] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 32.

[188] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 32.

[189] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 32.

[190] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 31.

[191] *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 46.

[192] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 53-56.

regelgeving wat betreft de verantwoordelijkheid van de RAV voor de instandhouding van een 'witte' meldkamer adequaat wordt geacht. De minister acht de regelgeving adequaat.[193] De vergunningnemer moet aan de eisen voldoen die door het bestuur van de veiligheidsregio worden gesteld en daarover ook afspraken maken.[194]

Een ander vraagpunt is waarom er niet voor een geïntegreerde meldkamer is gekozen in het wetsvoorstel.[195] De minister stelt dat een geïntegreerde meldkamer in de praktijk lastig is te realiseren. Niet alleen moet die aan veel verschillende en uiteenlopende eisen voldoen, ook verschillen de visies van de partijen in hoeverre het mogelijk is om de werkprocessen van de drie disciplines in de meldkamer te integreren.[196]

Ad m) De veiligheidsregio moet samenwerken met de 'crisispartners' zodat gezamenlijk voorbereidingen worden getroffen en de coördinatie bij de aanpak van een ramp of crisis tot stand komt.[197]
Als de hulpverleningsdiensten nauw samenwerken met de gemeentelijke diensten die een rol vervullen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar ook met de andere crisispartners zoals betrokken ministeries, provinciale diensten, waterschappen, en vele andere, dan kan de veiligheidsregio waar mogelijk zware ongevallen, branden, rampen en crises voorkomen en ingeval deze zich onverhoopt voordoen, professioneel en slagvaardig optreden.[198]

Een empirische onderbouwing voor dit mechanisme heeft de wetgever niet genoemd. Over de positie van de crisispartners is discussie geweest in de Tweede Kamer. De discussie concentreerde zich op de vraag waarom instemming met het crisisplan van de politie en andere crisispartners niet wettelijk verankerd is.[199] In een reactie wijst de minister erop dat het crisisplan veel meer omvat dan het beschrijven van de samenwerking met de politie en andere crisispartners. Ook de organisatie, de taken en bevoegdheden van de organen van de veiligheidsregio worden in het crisisplan benoemd. Een wettelijk verankerde instemming van het regionale college van politie, dan wel van andere crisispartners met het crisisplan, is volgens de minister daarom niet passend.[200]

---

193 *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 47.

194 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 55.

195 *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 47.

196 *Kamerstukken I*, 2009/10, 31117, C, p. 47.

197 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 37.

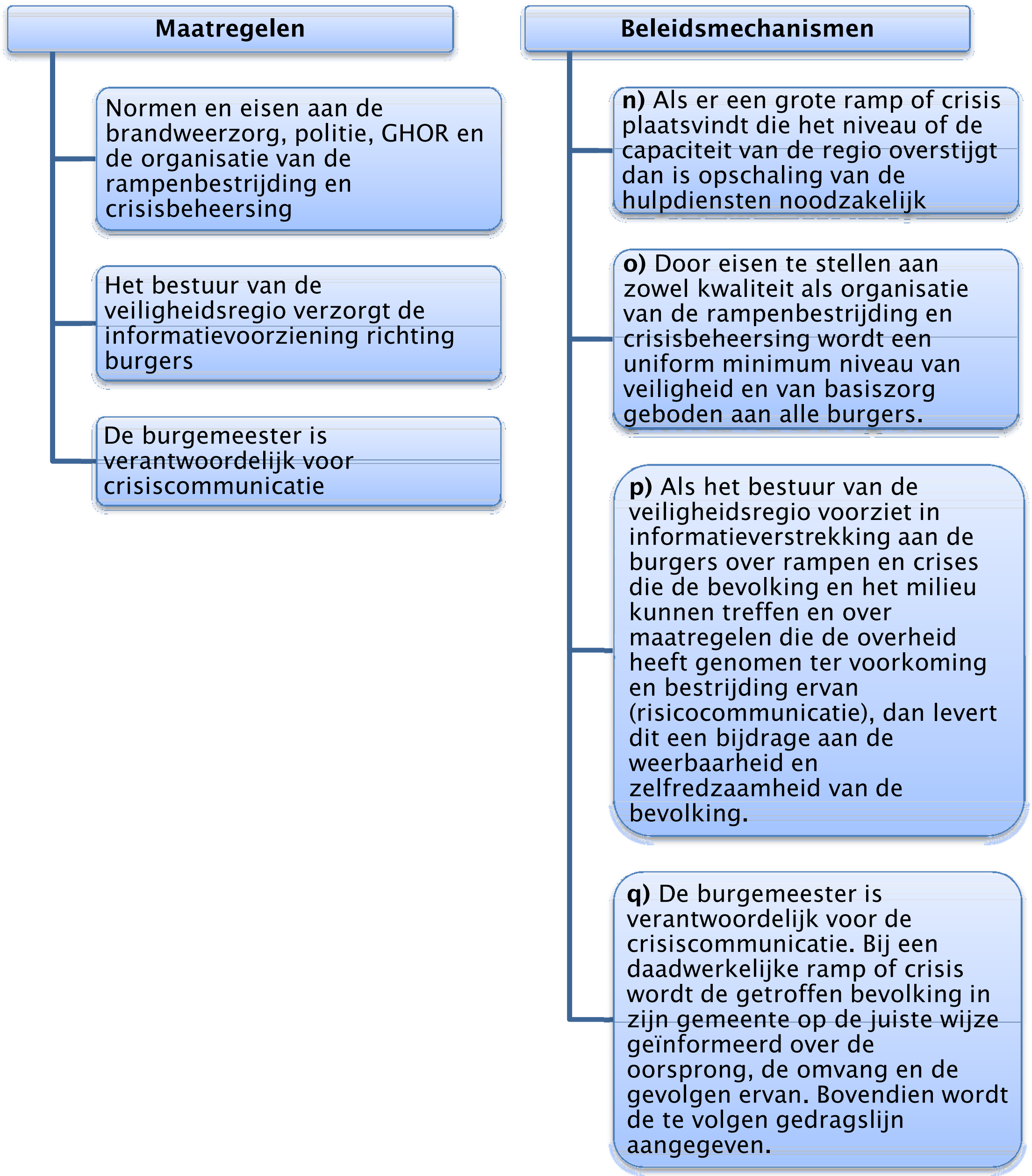
198 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3.

199 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 37.

200 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 62.

3.6 Uitvoering

Figuur 8: Overzicht maatregelen en beleidsmechanismen voor uitvoering



3.6.1 Maatregelen

Voor een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de volgende maatregelen opgesteld:

- Toedeling taken bevoegdheden bestuur veiligheidsregio:
  - Het bestuur van de veiligheidsregio inventariseert de risico's van branden, rampen en crises, adviseert het bevoegd gezag en het college van B&W en bereidt de bestrijding van branden voor, organiseert de rampenbestrijding en crisisbeheersing, schaft

gemeenschappelijke materieel aan en is verantwoordelijk voor het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening (art. 10).

- Normen en eisen aan de brandweerzorg, politie, GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing waaronder:
  - Opkomsttijden brandweer: in het beleidsplan van de veiligheidsregio dienen de opkomsttijden voor de brandweer te worden beschreven:
    - De wettelijke normtijden, onderdeel van het Bvr lopen uiteen van vijf tot maximaal tien minuten (art. 3.2.1 Bvr). Het bestuur van de veiligheidsregio mag voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststellen die afwijken van de tijdnormen, indien de keuze van de locatie en de mate van de afwijking is gemotiveerd en de opkomsttijd niet hoger is dan 18 minuten (art. 3.2.1 Bvr).
  - Standaard voertuigbezetting tankautospuit brandweer: een basisbrandweereenheid bestaat uit een bevelvoerder, een chauffeur, tevens voertuigbediener, en twee ploegen van twee manschappen (art. 3.1.2 Bvr).
    - Het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het college van burgemeester en wethouders kunnen besluiten tot een andere samenstelling van basisbrandweereenheden, mits daarmee wordt voorzien in een gelijkwaardig niveau van brandweerzorg en geen afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel (art. 3.1.5 Bvr).
- Bovenlokale rampen en crises:
  - Indien er sprake is van een ramp of crisis met bovenlokale gevolgen roept de voorzitter van de veiligheidsregio een RBT bijeen (art. 2.2.1 Bvr).
  - Het RBT bestaat uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten en de hoofdofficier van justitie. Ook de voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd deel uit te maken van het RBT (art. 39 lid 2 Wvr).
  - In beginsel neemt de voorzitter van de veiligheidsregio geen besluiten met toepassing van zijn exclusieve bevoegdheden zonder het RBT daarover te raadplegen. Slechts indien de vereiste spoed zich daartegen verzet, kan hij van die regel afwijken (art. 39 lid 4 Wvr).
  - De voorzitter ontbindt het RBT, zodra de omstandigheden het toelaten (art. 39 lid 6 Wvr).
  - De operationeel leider geeft leiding aan een ROT, dat bestaat uit leidinggevenden van de betrokken diensten (art. 39 lid 3 Wvr).
- Bijstand:
  - Indien er spoed is en er afspraken zijn tussen veiligheidsregio's dan kan een voorzitter van een veiligheidsregio ook rechtstreeks een verzoek doen aan een voorzitter van een aangrenzende regio (art. 51 lid 5 Wvr).
- Binnentreden:
  - Op grond van artikel 62 Wvr heeft een aantal actoren de bevoegdheid om, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de vervulling van hun taak, elke plaats te betreden (desnoods met behulp van de politie) en benodigde uitrustingsstukken en hulpmiddelen mee te nemen en te gebruiken.

- Sancties:
  - Ter handhaving van de bedrijfsbrandweerplicht en de informatieplicht ten aanzien van inrichtingen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld, kan het bestuur van de veiligheidsregio een last onder bestuursdwang opleggen (art. 63 jo. 38 en 17 Wvr).[201] Het schenden van een aantal regels is strafbaar gesteld en gesanctioneerd (art. 64 Wvr).
- Risico- en crisiscommunicatie:
  - In de Wvr zijn diverse bepalingen opgenomen over informatievoorziening. Kern is dat alle betrokken partijen elkaar de nodige inlichtingen verschaffen om elkaar in staat te stellen hun taken goed uit te oefenen. Zo dient het bestuur van de veiligheidsregio de minister, de hoofdofficier, CvdK en de bevolking te informeren over potentiële rampen en crises in de regio en maatregelen die zijn getroffen (art. 46 lid 1 en 2 Wvr) en is de minister verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan andere staten die door een ramp of crisis op Nederlands grondgebied kunnen worden getroffen (art. 47 Wvr).
- Informatievoorziening:
  - Het bestuur van de veiligheidsregio heeft een informatieplicht over potentiële rampen en crises en over getroffen maatregelen aan: de minister, de hoofdofficier, CvdK en de bevolking (art. 46 lid 1 en 2 Wvr).
  - In het Bvr zijn eisen gesteld aan de informatievoorziening die verplichten tot het 'netcentrisch' inrichten van het informatiemanagement. Netcentrisch werken houdt in dat operationele informatie niet wordt doorgegeven via hiërarchische lijnen, maar dat zij zo snel mogelijk wordt gedeeld met iedereen voor wie de informatie relevant kan zijn.[202]

3.6.2 Veronderstelde beleidsmechanismen

De uitgangspunten voor het inrichten van een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie voor de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie zijn:

n) Als er een grote ramp of crisis plaatsvindt die het niveau of de capaciteit van de gemeente of de regio overstijgt dan is opschaling van de hulpdiensten noodzakelijk.

o) Door eisen te stellen aan zowel kwaliteit als organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt aan alle burgers een uniform minimumniveau van veiligheid en van basiszorg geboden.

p) Als het bestuur van de veiligheidsregio voorziet in informatieverstrekking aan de burgers over rampen en crises die de bevolking en het milieu kunnen treffen en over maatregelen die de overheid heeft genomen ter voorkoming en bestrijding ervan (risicocommunicatie), dan levert dit een bijdrage aan de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de bevolking.

q) De burgemeester is verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie. Bij een daadwerkelijke ramp of crisis wordt de getroffen bevolking in zijn gemeente op de

[201] Onder bestuursdwang wordt verstaan: een herstelsanctie, inhoudende: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

[202] *Staatsblad,* 2010, 255.

juiste wijze geïnformeerd over de oorsprong, de omvang en de gevolgen ervan. Bovendien wordt de te volgen gedragslijn aangegeven.

Ad n) Als er een grote ramp of crisis plaatsvindt die het niveau of de capaciteit van de gemeente of regio overstijgt dan is opschaling van de hulpdiensten noodzakelijk.[203]
Uitgangspunt van de wet is dat de 'slagkracht' van de organisatie voor rampenbestrijding en crisisbeheersing onontbeerlijk is.[204] Als de operationele en de beleidsmatige processen ook bij opschaling goed moeten verlopen, dan is het noodzakelijk dat regionale organisaties op elkaar aansluiten, onder andere om uitwisselbaarheid te bereiken.[205] Dat vereist uniformering en standaardisering op een aantal essentiële terreinen, zoals opschaling en onderlinge bijstandsverlening van hulpdiensten.[206]

De uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moet op voldoende niveau plaatsvinden, ook in bijzondere omstandigheden. Dat betekent volgens de wetgever dat de uitvoering verricht moet worden door organisaties die daar in de dagelijkse praktijk mee bezig zijn.

In de Tweede Kamer is een discussie gevoerd over de vraag wanneer er sprake is van een ramp die onder lokaal gezag valt of wanneer er opschaling nodig is.[207] De minister geeft aan dat een 'ramp' zich in veel gedaanten kan voordoen. Daarom is het niet mogelijk om het aan de hand van omschrijvingen of criteria te rubriceren of een ramp lokaal, bovenlokaal, regionaal, bovenregionaal of nationaal is.[208] Daarnaast geeft de minister aan dat een dergelijke ordening niet functioneel is in omstandigheden waarin slagvaardig handelen geboden is. Voorkomen moet worden dat kostbare tijd verloren gaat met het beantwoorden van de vraag in welke categorie de ramp valt en wie op grond daarvan verantwoordelijk is voor de bestrijding.[209]

Ad o) Door eisen te stellen aan zowel kwaliteit als organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt aan alle burgers een uniform minimumniveau van veiligheid en van basiszorg geboden.
Ter onderbouwing van dit beleidsmechanisme worden de volgende argumenten genoemd.

- Als het gaat om veiligheid dan is het noodzakelijk voor alle burgers een uniform minimumniveau van veiligheid en van basiszorg te bieden. Dat minimumniveau wordt geboden door eisen te stellen aan zowel de kwaliteit als de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.[210]

---

203 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3
204 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3.
205 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3.
206 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3.
207 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 66.
208 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 66.
209 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 66.
210 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 10.

  - Als bijstandsverlening en opschaling goed moeten verlopen dan is het noodzakelijk om landelijke eisen te stellen ten behoeve van grootschalig optreden.[211]
  - Als de kwaliteit van de kritische multidisciplinaire processen (melding en opschaling, leiding en coördinatie en operationeel informatiemanagement) moet worden verbeterd, dan is het stellen van kwaliteitseisen aan de taakuitvoering van de veiligheidsregio noodzakelijk.[212] De eisen moeten ertoe leiden, dat de feitelijke bestrijding van een incident volgens vastgelegde normen gaat verlopen.[213]
  - Er wordt uitgegaan van de professionaliteit van de verschillende diensten. Dat betekent dat er weinig wordt geregeld over de dagelijkse zorg, maar eisen worden gesteld met betrekking tot situaties waarin grootschalig optreden is vereist, omdat dan de per definitie beperkte capaciteit in groter verband als een geheel moet optreden.[214]
- Als rampenbestrijding en crisisbeheersing op een voldoende niveau moeten worden uitgevoerd dan moeten de hulpverlening en de voorbereiding daarop door vakbekwaam personeel worden verricht.[215] [216]
  - Het bestuur moet er zorg voor dragen dat de directeur GHOR in geval van de feitelijke repressie bij een zwaar ongeval, een ramp of een crisis wordt ondersteund door competente functionarissen, die de coördinerende en sturende taken op zich kunnen nemen. Sturend en coördinerend kunnen optreden in geval van calamiteiten vraagt om aparte bekwaamheden.
- Functies voor het personeel GHOR, van de brandweer en het multidisciplinaire personeel worden bij ministeriële regeling nader omschreven, evenals de vakbekwaamheidseisen waaraan zij moeten voldoen.[217]
  - Het leveren van verantwoorde zorg door de geneeskundige instellingen en diensten in bijzondere omstandigheden vereist vaak ook daar extra en bijzondere vaardigheden van de medewerkers. Op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Waz zijn de instellingen gehouden zich voor te bereiden op hun taak in het kader van de geneeskundige hulpverlening.[218]
  - Als de minister van VWS er zorg voor draagt dat ieder jaar structureel geoormerkt geld beschikbaar komt voor opleiden, trainen en oefenen door de geneeskundige instellingen en diensten dan kan het bestuur van de veiligheidsregio afspraken maken met de instellingen en diensten op welke wijze dit geld wordt gebruikt ter voorbereiding op calamiteiten.[219]
  - Als de minister eisen stelt aan prestaties en systemen van de meldkamer, dan wordt de meldkamerfunctie krachtiger gepositioneerd en wordt ervoor gezorgd dat de opleiding

---

[211] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 10.

[212] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 35.

[213] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 35.

[214] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 4.

[215] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 28.

[216] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 6.

[217] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 26.

[218] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 27.

[219] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 30.

en de geoefendheid van het personeel dat werkzaam is in de meldkamer van eenzelfde kwaliteitsniveau is.[220]

- Als besluitvormingsprocedures en cruciale organisatievoorwaarden wettelijk worden vastgelegd dan wordt de slagvaardigheid van de regio's vergroot.[221]
- Als er wettelijke kwaliteitseisen aan de brandweer worden gesteld, kan nadrukkelijker de kwaliteit van de brandweer worden bevorderd.[222]
  - De eisen waaraan de brandweerzorg moet voldoen, zijn onder de bestaande wetgeving vervat in zogeheten 'zachte regelgeving', zoals leidraden (bijvoorbeeld de leidraad brandweerzorg of de leidraad grootschalig optreden) en handboeken (zoals het handboek rampenbestrijding). Deze regels laten veel ruimte voor lokale invulling van de normen, waarmee de rechtszekerheid niet gediend is en wat heeft geleid tot landelijk uiteenlopende niveaus van geleverde zorg.[223]
  - Hogere kwaliteitseisen leiden ertoe dat het aantrekkelijker wordt om parttime professional te zijn (beter toegerust zijn voor de taak, veiliger werkomgeving).[224]
- De veiligheidsregio kan alleen een oplossing zijn voor de gesignaleerde knelpunten (zie paragraaf 2.4.1) als elke veiligheidsregio in Nederland een goed geoefende professionele organisatie vormt voor rampenbestrijding en crisisbeheersing.[225] Dat is volgens de wetgever een organisatie die voldoende robuust is om grootschalige incidenten te lijf te kunnen gaan.

De Raad van State geeft in reactie op het wetsvoorstel aan dat de bevoegdheid tot het stellen van kwaliteitseisen ruim geformuleerd is. De Raad adviseert om de bevoegdheidstoedeling nader te begrenzen. In reactie daarop geeft de minister aan dat hiervoor gekozen is, omdat daarmee vanuit één perspectief waar nodig (kwaliteits)eisen kunnen worden gesteld aan de verschillende diensten en de multidisciplinaire samenwerking daartussen. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting benadrukt dat het gaat om *minimum*-eisen.[226]

Vanuit de Tweede Kamer is gevraagd hoe de kwaliteitseisen tot stand zijn gekomen. De minister geeft aan dat veel van deze informele regelgeving in de loop van de tijd door of in samenspraak met de professionele beroepsgroepen is opgesteld.[227] Daarnaast is gevraagd of de regering het plan heeft om eisen te stellen die betrekking hebben op de beleidsinformatie over de prestaties en het functioneren van de brandweer. Hierop antwoordt de minister dat het de veiligheidsregio's en de gemeenten vrij staat om beleidsinformatie vanuit de brandweerorganisatie te genereren.[228]

---

[220] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 32.

[221] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 3.

[222] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 4.

[223] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 24.

[224] *Kamerstukken II, 2007/08,* 31117, nr. 6, p. 45.

[225] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 2.

[226] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 4, p. 16-17.

[227] *Kamerstukken II, 2007/08,* 31117, nr. 6, p. 42.

[228] *Kamerstukken II, 2007/08,* 31117, nr. 6, p. 44.

In zowel de Tweede Kamer, door brancheorganisaties en de VNG zijn opmerkingen gemaakt over de beleidsruimte die veiligheidsregio's volgens het idee van verlengd lokaal bestuur hebben om te bepalen hoe zij invulling geven aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De VNG stelt in haar reactie op het wetsvoorstel dat het wetsontwerp uiteenloopt in consistentie en diepgang. Een voorbeeld betreft de te stellen kwaliteitseisen aan het personeel. Voor de brandweer wordt hier zeer specifiek en gedetailleerd op ingegaan, voor de GHOR en het meldkamerpersoneel in veel mindere mate.[229]

Ad p, q) Risico- en crisiscommunicatie

Ad p) Als het bestuur van de veiligheidsregio voorziet in informatieverstrekking aan de burgers over rampen en crises die de bevolking en het milieu kunnen treffen en over maatregelen die de overheid heeft genomen ter voorkoming en bestrijding ervan (risicocommunicatie), dan levert dit een bijdrage aan de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de bevolking.

Ad q) De burgemeester is verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie. Bij een daadwerkelijke ramp of crisis wordt de getroffen bevolking in zijn gemeente op de juiste wijze geïnformeerd over de oorsprong, de omvang en de gevolgen ervan. Bovendien wordt de te volgen gedragslijn aangegeven.

De Tweede Kamer heeft vragen gesteld aan de minister over hoe het wetsvoorstel bijdraagt aan de communicatie tussen alle betrokken partijen bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.[230] De minister geeft aan dat risico- en crisiscommunicatie belangrijke aandachtspunten zijn in het wetsvoorstel.[231] Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie heeft in de periode 2004-2006 geïnvesteerd in het vergroten van kennis en expertise in de regio's, onder andere door het opleiden van crisiscommunicatiepools en webredacteuren, en het ontwikkelen van regionaal inzetbare communicatie-instrumenten. Het ERC heeft daarnaast ondersteuning verleend bij diverse incidenten in gemeenten en regio's.[232] Op landelijk niveau wordt de cisiscommunicatie in de warme fase verzorgd door het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC). [233]

In het kabinetstandpunt Actieprogramma Coördinatie Informatievoorziening Rampenbestrijding (ACIR) is geconstateerd dat er sprake is van fragmentatie in de informatievoorziening in het veiligheidsveld.[234] De besluitvorming is versnipperd en het ontbreekt aan landelijke kaders. Door het treffen van een gemeenschappelijke regeling door veiligheidsregio's wordt een openbaar lichaam ingericht. Aan dit openbaar lichaam

[229] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3 b5.

[230] *Kamerstukken II, 2007/08*, 31117, nr. 6, p. 35.

[231] *Kamerstukken II, 2007/08*, 31117, nr. 6, p. 35.

[232] *Kamerstukken II, 2007/08*, 31117, nr. 6, p. 35.

[233] *Kamerstukken II, 2007/08*, 31117, nr. 6, p. 35.

[234] *Kamerstukken II*, 2005/06, 26956, nr. 37.

wordt de behartiging van hun taken ten behoeve van de inrichting van uniforme informatie- en communicatievoorziening overgedragen.[235]

Aan de minister wordt gevraagd of met de invoering van het wetsvoorstel de informatievoorziening zal verbeteren.[236] De minister stelt dat de verplichtingen in het wetsvoorstel voortvloeien uit het kabinetsstandspunt ACIR. De minister geeft aan dat het op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing de eerste keer is dat informatievoorziening als zodanig onderwerp vormt van wettelijke bepalingen.
Daarmee is expliciet de aandacht van het veiligheidsbestuur voor het gezamenlijk inrichten van de informatievoorziening geborgd, zo stelt de minister.[237] Ook geeft de minister aan dat de veiligheidsregio's onder andere moeten voldoen aan de basisvereisten crisismanagement, die in de AMvB op basis van artikel 16 van het wetsvoorstel worden opgenomen. Die eisen hebben onder andere betrekking op het informatiemanagement namelijk tot welke operationele prestaties de veiligheidsregio's in staat moeten zijn. De wijze waarop de regio's tot deze informatie-uitwisseling komen, is aan henzelf, zo stelt de minister.[238]

[235] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 49.

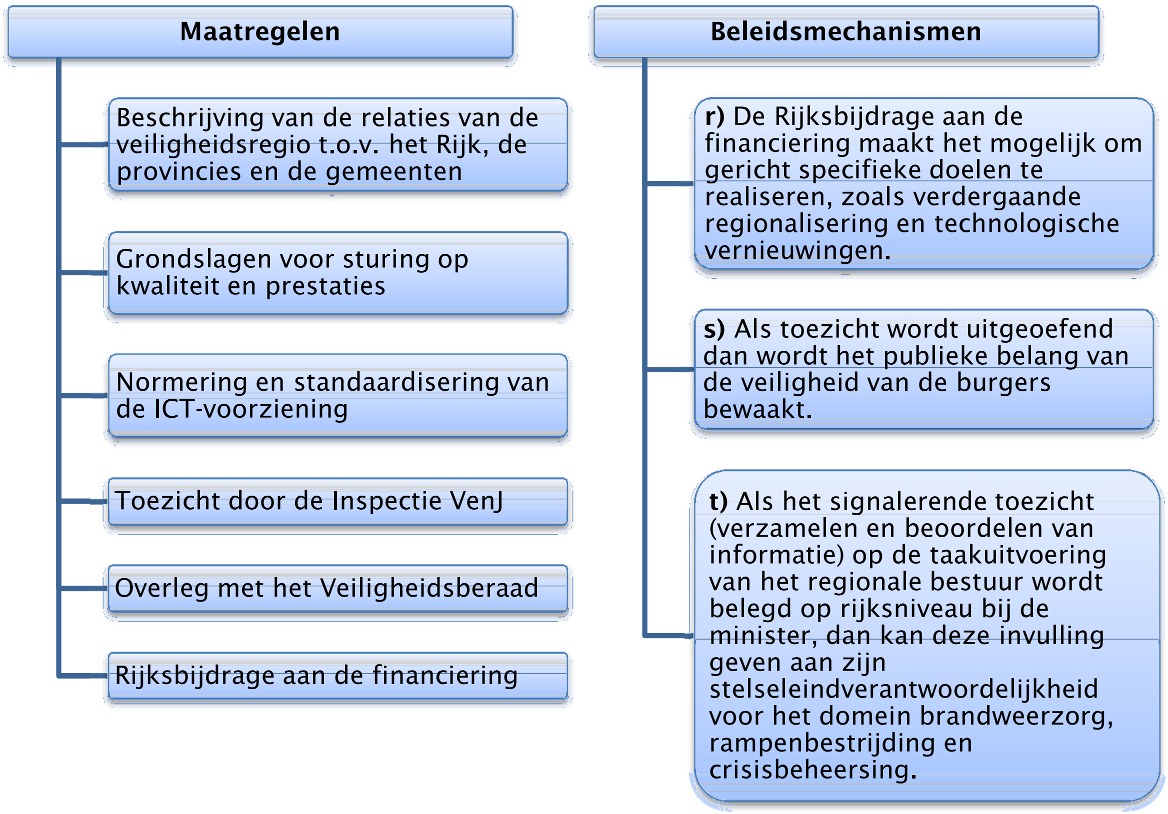
[236] *Kamerstukken II, 2007/08*, 31117, nr. 6, p. 35-36.

[237] *Kamerstukken II, 2007/08*, 31117, nr. 6, p. 35-36.

[238] *Kamerstukken II, 2007/08*, 31117, nr. 6, p. 35-36.

3.7 Nationale aspecten

Figuur 9: Overzicht maatregelen en beleidsmechanismen voor nationale aspecten



Deze paragraaf is op eenzelfde wijze opgebouwd als de vorige, maar bij een aantal maatregelen geldt dat deze op basis van het documentenonderzoek (zie paragraaf 1.3.3) niet te reconstrueren zijn in termen van een beleidsmechanisme. Voor de financiering en het toezicht is een aantal mechanismen toegelicht.

3.7.1 Maatregelen

- Financiële bepalingen:
  - De minister verleent een bijdrage aan de veiligheidsregio's voor de kosten die voor hen voortvloeien uit de uitoefening van hun wettelijke taken (art. 55 lid 1 jo. 10 Wvr).
  - Voor een aantal andere kostenposten kan de minister op grond van de Wvr een financiële vergoeding verlenen, maar is hij dat niet verplicht. Het gaat om kosten:
    1. die voor een gemeente voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp en uit de gevolgen van die bestrijding (art. 55 lid 2 Wvr);
    2. die voor een veiligheidsregio voortvloeien uit het verlenen van bijstand op verzoek van de minister (art. 55 lid 3 Wvr jo. 51 lid 3 Wvr);
    3. die voor gemeenten, veiligheidsregio's, provincies, organisaties en diensten voortvloeien uit het verlenen van bijstand aan België of Duitsland op basis van de verdragen die daarover met die landen zijn gesloten (art. 55 lid 4 Wvr).
- Landelijke doelstellingen:
  - De minister kan landelijke doelstellingen vaststellen voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

  - De minister voert periodiek overleg met het Veiligheidsberaad, waarin de voorzitters van de veiligheidsregio's vertegenwoordigd zijn, onder meer voor het vaststellen van landelijke doelstellingen (art. 38 Wvr).
- Aanwijzingen van de CvdK:
  - De CvdK kan bij bovenregionale rampen of crises een aanwijzing geven indien de samenwerking in het RBT niet optimaal verloopt (art. 41 lid 1 Wvr).
  - De CvdK kan ook inhoudelijke aanwijzingen geven bij een bovenregionale ramp of crisis (art. 42 lid 1 Wvr).
  - Bij beide typen aanwijzingen dient de CvdK zich te houden aan de door de regering gegeven ambtsinstructie (art. 41 lid 2 en 42 lid 2 Wvr).
- Bijstand:
  - De voorzitter van een veiligheidsregio kan bij de minister een verzoek doen om bijstand, in geval van een brand, ramp of crisis of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (art. 51 lid 1 Wvr).
  - De minister dient in principe altijd aan dit verzoek te voldoen, behalve indien dringende redenen zich daartegen verzetten (art. 51 lid 2 Wvr).
- Buitengewone omstandigheden:
  - Als de regering het 'standaard' bevoegdhedeninstrumentarium van de Wvr niet toereikend acht, kan de regering op voordracht van de minister-president wetsartikelen in werking stellen en daarmee bijzondere bevoegdheden toekennen aan bestuursorganen (art. 52 Wvr).
  - Op grond van de Wvr kan bij koninklijk besluit de CvdK de bevoegdheid toegewezen krijgen om burgemeesters aanwijzingen te geven over de rampenbestrijding (art. 53 lid 1 Wvr) en hier eventueel een concrete opdracht toe krijgen van de minister (art. 53 lid 2 Wvr).
  - De minister kan de bevoegdheden van de CvdK en van de burgemeester geheel of gedeeltelijk naar zich toetrekken of daarmee een andere autoriteit geheel of gedeeltelijk belasten - indien het algemeen belang het dringend eist (art. 54 Wvr).
- Toezicht:
  - De IOOV (sinds april 2012: Inspectie VenJ) is onder gezag van de minister belast met het toetsen van: i) de uitvoering door veiligheidsregio's, gemeenten en andere openbare lichamen van de taken krachtens de Wvr; ii) de voorbereiding door deze bestuursorganen op de rampenbestrijding en crisisbeheersing (periodiek).
  - Daarnaast verricht de Inspectie onderzoek naar aanleiding van een brand, ramp of crisis (art. 57 lid 1 Wvr). De toezichthouders van de Inspectie zijn gebonden aan de bepalingen over toezicht in de Algemene wet bestuursrecht (art. 57 Wvr jo. 5:12 t/m 5:20 Awb). De werkzaamheden van de Inspectie worden jaarlijks door de minister vastgesteld, nadat hij de CvdK's hierover heeft gehoord (art. 58 lid 1 Wvr). De Inspectie rapporteert dan ook rechtstreeks aan de minister (art. 58 lid 2 Wvr).
  - De CvdK vervult als Rijksorgaan ook een toezichthoudende rol in de koude fase: hij kan het bestuur van een veiligheidsregio een aanwijzing geven, indien de taakuitvoering van de veiligheidsregio tekortschiet. De rapportages van de IOOV vormen de basis voor dit toezicht van de CvdK (art. 59 lid 3 Wvr jo. art. 5d Ambtsinstructie CvdK).
- ZBO's:
  - Twee ZBO's (sinds 1 januari 2013 opgegaan in het IFV) ontlenen hun rechtspersoonlijkheid op basis van de Wvr:
    i. Het Nederlands instituut fysieke veiligheid (Nifv) heeft onder andere tot taak om lesstof, informatie en expertise te ontwikkelen en aan te bieden evenals - voor zover nodig - materieel, uitrusting en telecommunicatievoorzieningen ten behoeve van de brandweerzorg,

rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening (art. 66 Wvr).

ii. Het Nederlands bureau brandweerexamens (Nbbe) is belast met de ontwikkeling en uitvoering van het Rijksexamen van de brandweeropleidingen (art. 72 Wvr).

3.7.2 Veronderstelde beleidsmechanismen

De uitgangspunten in dit verband zijn:

r) De Rijksbijdrage aan de financiering maakt het mogelijk om gericht specifieke doelen te realiseren, zoals verdergaande regionalisering en technologische vernieuwingen.

s) Als toezicht wordt uitgeoefend dan wordt het publieke belang van de veiligheid van de burgers bewaakt.

t) Als het signalerende toezicht (verzamelen en beoordelen van informatie) op de taakuitvoering van het regionale bestuur wordt belegd op Rijksniveau bij de minister, dan kan deze invulling geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid voor het domein brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Ad r) De Rijksbijdrage aan de financiering maakt het mogelijk om gericht specifieke doelen te realiseren, zoals verdergaande regionalisering en technologische vernieuwingen.

De veiligheidsregio wordt gefinancierd uit bijdragen van de gemeenten en van Rijkswege wordt een tegemoetkoming verleend in de kosten die voortvloeien uit de uitoefening van taken die bij de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio.[239] De Rijksbijdrage is een tegemoetkoming en is niet kostendekkend bedoeld. Dit hybride model is volgens de minister een gevolg van de keuze voor verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr.[240] De minister noemt de volgende argumenten om het hybride model te volgen: [241]

- De basisbrandweerzorg is bij uitstek een lokale aangelegenheid. Het is dan ook een gemeentelijke verantwoordelijkheid hier middelen voor vrij te maken.
- Bij regionale voorzieningen gaat het mede om een bovenlokaal belang. Binnen regio's, maar ook tussen regio's en soms binnen het Koninkrijk, moet wederzijdse bijstand kunnen worden verleend. Met die bijstand wordt een nationaal belang gediend. Daarbij past een Rijksbijdrage.
- Van oorsprong werd de grootschalige hulpverlening volledig door het Rijk bekostigd door middel van de organisatie BB. Na opheffing van de BB is de grootschalige hulpverlening opgedragen aan de operationele organisaties. Op aandringen van de Tweede Kamer is er een Rijksbijdrage gekomen om die Rijksverantwoordelijkheid te blijven benadrukken.
- De door de regio's te leveren prestaties zullen worden vastgelegd in de op basis van dit wetsvoorstel vast te stellen AMvB ingevolge artikel 16. De Rijksbijdrage stelt de veiligheidsregio's mede in staat om aan deze prestaties te voldoen.
- De gewenste verdergaande regionalisering en technologische vernieuwingen komen het gemakkelijkst tot stand op basis van een gerichte (namelijk op deze onderwerpen) vergroting van het Rijksaandeel in de bekostiging van de regio's.

---

[239] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 50.

[240] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 4, p. 13.

[241] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 4, p. 14.

Ad s) Als toezicht wordt uitgeoefend dan wordt het publieke belang van de veiligheid van de burgers bewaakt.[242]
Het interbestuurlijk toezicht door de minister heeft tot doel te toetsen of lokale overheden wat betreft beleid en taakuitoefening goed voorbereid zijn op rampen, ongevallen of branden die gemeente-, regio-, provincie- en landsgrensoverschrijdende effecten kunnen hebben.[243] Mede naar aanleiding van de rapporten Alders en Oosting is het toezicht vereenvoudigd: voortaan zal nog slechts één bestuurslaag in plaats van twee toezicht houden op de veiligheidsregio.[244] Vanwege het grote belang van de (nationale) veiligheid en de noodzaak om de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing zodanig te organiseren dat opgeschaald kan worden naar nationaal niveau, is de minister de toezichthouder.[245]

Ad t) Als het signalerende toezicht (verzamelen en beoordelen van informatie) op de taakuitvoering van het regionale bestuur wordt belegd op rijksniveau bij de minister, dan kan deze invulling geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid voor het domein brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing.[246]
Dit is conform het advies van de Commissie Alders, alsook het rapport van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing 'State of the art' over de toekomst van de planvorming.[247]

De positie van de provincie in het veiligheidsdomein verandert door de Wvr. De planvorming wordt vereenvoudigd en belegd bij de regio. De rol van de provincie bij het toezicht op de planvorming verdwijnt daarmee. Naar aanleiding van de reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) op het conceptwetsvoorstel is de rol van de CvdK in het kader van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister opgenomen. Kernpunt daarvan is dat wanneer de minister, bijvoorbeeld naar aanleiding van constateringen door de IOOV, overweegt te interveniëren, hij de CvdK verzoekt een aanbeveling te doen over de inhoud van deze aanwijzing aan de minister.[248]

In de Tweede Kamer zijn vraagtekens gezet bij de uitgangspunten. Kamerleden achten toezicht door de provincie, die dicht bij de regio en de gemeenten staat en inzicht heeft in de bestuurlijke verhoudingen, een goede optie.[249] De minister geeft aan dat in het wetsvoorstel is gekozen voor de lijn – die bij de doorlichting van toezichtsarrangementen is ondersteund door de Commissie Oosting – dat het toezicht op de veiligheidsregio's op het nationale niveau wordt belegd. Indachtig het uitgangspunt dat er maar één toezichtsniveau moet zijn, wordt niet (ook) aan de provincie een rol toebedeeld. Dat neemt niet weg dat er in het toezicht wel een rol is weggelegd voor de CvdK, zij het als Rijksheer.

---

[242] Kamerstukken *II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 51

[243] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 51.

[244] Commissie Oosting, De vuurwerkramp: Eindrapport, 2001;
Commissie Alders, Cafébrand Nieuwjaarsnacht, 2001.

[245] *Kamerstukken II*, 2007/08, 31117, nr. 6, p. 17.

[246] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 52

[247] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 52.

[248] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 13.

[249] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31117, nr. 9, p. 8.

Op deze manier wordt gebruikgemaakt van de door deze Kamerleden genoemde elementen 'dicht bij de regio' en 'inzicht in de bestuurlijke verhoudingen'.[250]

[250] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31117, nr. 9, p. 8.

4 Verwachtingen over de werking van de wet

De minister heeft verschillende partijen gevraagd hun standpunt te geven inzake de concepttekst van de Wvr.[251] Op basis van de reacties van de partijen en de interviews voor deze evaluatie is – in dezelfde categorieën als de beleidstheorie - hieronder een beeld gegeven van de **toenmalige** verwachtingen van diverse partijen ten aanzien van het functioneren van de Wvr.

4.1 Bestuurlijke aansturing

Er is veel discussie over de werking van het model van **verlengd lokaal bestuur**. De verwachtingen daarover zijn weinig hoopvol. Diverse partijen signaleren dat de Wvr niet duidelijk kiest voor verlengd lokaal bestuur, maar sterk neigt naar een vorm van centraal (functioneel) bestuur. De verhouding tussen de voorzitter veiligheidsregio en de lokale democratie (met name wanneer de eerste zich moet verantwoorden over gevoerd beleid tijdens crises) wordt problematisch gevonden. Ook verwacht men dat de voorzitter van de veiligheidsregio voor een rolconflict kan komen te staan in de taak als opdrachtnemer van opgelegd Rijksbeleid enerzijds en als democratisch gelegitimeerd lokaal bestuurder anderzijds. Vertegenwoordigers van gemeenten en provincies verwachten dat het college van B&W zijn verantwoordelijkheid voor de hem opgedragen zorg niet kan waarmaken. De gemeenteraad heeft onvoldoende ruimte om zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken, in zowel de koude als warme fase. Dat leidt naar verwachting tot een groot gebrek aan democratische controle en spanning tussen landelijk en lokaal bestuur.

Ten aanzien van de **voorbereiding** op rampen en crises wordt algemeen verwacht dat de bestuurlijke integratie van de brandweer en GHOR zal leiden tot een betere samenwerking. Vanuit politie en gemeenten wordt aangegeven dat de integratie van het veiligheidsbestuur met de regionale colleges van politie een voorwaarde is voor een slagvaardige veiligheidsregio en bestuurlijke drukte kan voorkomen. Vanuit de leiding van de brandweer is meer reserve voor bestuurlijke integratie met de politie. Deze is volgens hen onvoldoende doordacht en kan negatief uitwerken als de bestuurlijke aandacht te veel uitgaat naar openbare orde in plaats van naar rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De regionale **planvorming** wordt eveneens met gemengde gevoelens bekeken. Verwacht wordt dat de plancyclus krachtens de Wvr een verbetering zal betekenen voor de professionele organisaties die een wettelijke rol hebben in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Tegelijkertijd wordt voorzien dat planvorming op regionaal niveau de gemeentelijke betrokkenheid kan reduceren.

[251] De partijen zijn: het korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen, de Unie van Waterschappen, de Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nederlands bureau brandweerexamens, Interprovinciaal Overleg, de Veiligheidskoepel bestaande uit: (VNG, KNVBH, NVBR, Beraad van GHOR-burgemeesters, Raad van RGF'en, GGD Nederland).

Ten aanzien van de **aansturende rol van de burgemeesters** in de warme fase vragen diverse partijen zich af of de burgemeesters in het algemeen voldoende toegerust zijn om het oppergezag in de eigen gemeente te houden.

4.2 Schaalgrootte

Algemeen wordt verwacht dat de slagvaardigheid van de veiligheidsregio zal toenemen door de **congruente regio-indeling**. Er wordt verwacht dat de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing toeneemt door de schaalvergroting. Verwacht wordt verder dat het congruent maken van veiligheids- en politieregio's zal bijdragen aan betere samenwerking tussen hulpverleningsdiensten.

De **opschaling van brandweertaken** naar regionaal niveau vergroot naar verwachting de beschikbaarheid, professionaliteit en specialisatie van personeel. Daarnaast kan deze schaalvergroting leiden tot een lagere lokale belasting inzake de bedrijfsvoering (incl. oefenen, trainen, opleidingen en toezicht op kwaliteit). Aan de andere kant wordt (met name vanuit de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV)) gewaarschuwd voor een verlies aan brandweervrijwilligers als de brandweer op regionaal niveau wordt georganiseerd en de ruimte voor 'invloed, zeggenschap, betrokkenheid, bewegingsruimte, autonomie voor creativiteit, innovatie en improvisatie' wordt ingeperkt.[252]

4.3 Organisatie

De organisatiebepalingen ten aanzien van de **'witte kolom'** worden verschillend beoordeeld. Vanuit de politie wordt aangegeven dat het opnemen in de wet van de coördinerende taken van de directeur GHOR een winstpunt is. Daartegenover staat dat de Wvr volgens de vertegenwoordigers van de witte kolom onvoldoende richting en sturingsmogelijkheden geeft om landelijk tot de benodigde versterking van de GHOR te komen; de doorzettingsmacht richting de private partners in de witte kolom ontbreekt. Om resultaten te kunnen bereiken, zijn meer bevoegdheden nodig voor de GHOR om de doorzettingsmacht van het veiligheidsbestuur ten opzichte van zorginstellingen te vergroten. De koppeling tussen GGD en GHOR vergroot volgens gemeenten de doorzettingsmacht, maar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide (bijvoorbeeld bij een infectiecrisis) is onhelder.

Integrale aansturing van de **meldkamer** (door het bestuur van de veiligheidsregio) wordt noodzakelijk geacht om bij rampen en crises het opperbevel te kunnen voeren en daar verantwoording over af te leggen. De keuze voor colocatie en bovenregionale **meldkamers** wordt door de partijen als een stap in de juiste richting beoordeeld. Tegelijkertijd geven verschillende partijen aan dat de Wvr te weinig duidelijkheid biedt over de organisatie van de meldkamer. Dat kan een goede en eenduidige inrichting van het veiligheidsbestel in de weg staan.

Over de rol van **functionarissen** wordt verschillend gedacht. De coördinerend functionaris wordt gezien als een noodzakelijke koppeling tussen gemeenten en veiligheidsregio, maar

[252] VBV, Een veilig besluit? Naar landelijke uniformering! Nota van Advies Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers Besluit Veiligheidsregio's, 2008, p. 7.

er zijn ook zorgen dat deze onvoldoende positie heeft ten opzichte van de andere kolommen. Daarnaast was in het oorspronkelijke voorstel een kroonbenoeming voor de regionaal commandant en de directeur GHOR voorzien. Dit werd door de VNG als ongewenst gezien, omdat rollen en verantwoordelijkheden daardoor onhelder zouden worden. In de definitieve wet is deze bepaling geschrapt.

Algemeen wordt verwacht dat de vorming van veiligheidsregio's de **multidisciplinaire samenwerking** in de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland zal versterken. Regionale planvorming wordt door verschillende partijen gezien als een belangrijke vooruitgang, maar het risico is ook aanwezig dat de gemeentelijke betrokkenheid bij (fysieke) veiligheid zal afnamen. De eisen die de Wvr aan een RBT stelt, helpen om multidisciplinaire samenwerking te bevorderen.

Over de samenwerking met **crisispartners** verwachten de waterschappen dat het uitblijven van eisen aan één gezamenlijk multidisciplinair oefenbeleid (tussen waterschappen en veiligheidsregio's) de samenwerking niet zal bevorderen.

4.4 Uitvoering

Diverse partijen wijzen erop dat de wet op sommige onderdelen erg gedetailleerd is. Die mate van detail wordt verschillend gewaardeerd. Verwacht wordt dat de voorgestelde **uniforme aanpak** van rampen en crises en de voorgestelde procedure voor het aanvragen van bijstand zullen leiden tot een betere kwaliteit van de uitvoering in de warme fase. De politie is positief over de opgenomen flexibiliteit in de keuze van de operationeel leider van het RBT, omdat zo rekening gehouden kan worden met de aard van een ramp of crisis.

Meer discussie is er over de mate van detail waarin de **brandweertaken** worden gereguleerd. De Wvr voorziet in specifieke bepalingen ten aanzien van opkomsttijden en voertuigbezetting, waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Vanuit de brandweer(vrijwilligers) worden de gedetailleerde regels ten aanzien van personeel en materieel bevorderlijk geacht voor de kwaliteit en interoperabiliteit van de brandweer. Daar staat tegenover dat vooral vanuit gemeentebesturen wordt opgemerkt dat gedetailleerde eisen op gespannen voet staan met de ruimte voor lokale afwegingen. De VNG geeft bijvoorbeeld aan dat een minimumvoertuigbezetting niet werkt, aangezien elke regio een ander risicoprofiel heeft. Over de landelijke opkomsttijden wordt verwacht dat deze kunnen bijdragen aan de kwaliteit (en efficiëntie) van de brandweerzorg, maar dat alleen het gebruik van een tabel met normtijden ertoe kan leiden dat van opkomsttijden een doel in plaats van een middel wordt gemaakt.

4.5 Nationale aspecten

Over de **financiering** lopen de verwachtingen uiteen. Er wordt aangegeven dat in de Wvr geen duidelijke keuze wordt gemaakt tussen lokale of landelijke financiering. Verwacht wordt dat de (lokale) financiering van de brandweer een knelpunt kan worden voor samenwerking en innovatie op regionaal niveau. Partijen vanuit de 'witte kolom' geven aan dat het zonder aanvullende middelen moeilijk wordt om private instellingen te bewegen om mee te werken aan multidisciplinair oefenen. Sommige partijen verwachten dat gemeenteraden via het budgetrecht kunnen sturen op de werkzaamheden van de brandweer; anderen verwachten dat het instrumentarium voor gemeenteraden daarvoor ontoereikend is.

Verschillende partijen verwachten dat de **nationale verantwoordelijkheid** ten aanzien van een crisis onvoldoende is geborgd. In tijden van crisis kan dit leiden tot coördinatie-problemen.

Over het **toezicht** op de veiligheidsregio's wordt opgemerkt dat de democratische legitimatie van de veiligheidsregio beperkt is door de afstand tussen veiligheidsregio en gemeente(raden). De provincies wijzen er bovendien op dat de legitimatie extra beperkt wordt aangezien de provincies geen toezichthoudende rol meer spelen. Ook wordt betwijfeld of de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) goed gepositioneerd is ten opzichte van het bestuur van de veiligheidsregio. Het bestuur is verantwoordelijk voor de GHOR, maar de IGZ fungeert als toezichthouder over de (private) zorgpartijen. Tussen beide bestaat geen gezagsrelatie, waardoor het bestuur zijn verantwoordelijkheid niet kan waarmaken.

Ten aanzien van de **informatievoorziening** wordt tot slot opgemerkt dat gezamenlijke informatievoorziening en ICT-kennis kunnen leiden tot een kwaliteitsverbetering binnen de hulpverleningsdiensten.

5 Tussenconclusies over de beleidstheorie

De beleidstheorie van de Wvr steunt op een groot aantal veronderstelde mechanismen, die kunnen worden geordend en samengevat in de hiervoor genoemde categorieën (zie de doelenboom in paragraaf 3.2).

Analyse van deze mechanismen laat zien dat deze deels op elkaar aansluiten, maar ook diverse dilemma's en tegenstrijdigheden bevatten. Dit hoofdstuk gaat daar verder op in.

5.1 Verschillende definities van 'de veiligheidsregio'

Als de mechanismen worden beschouwd, valt op dat er verschillende **definities** zijn van wat 'de veiligheidsregio' is:

- een geografische definitie: de veiligheidsregio als een 'dekkingsgebied' waarin een bovenlokale ramp of crisis plaats kan vinden;
- een bestuurlijk-juridische: de veiligheidsregio als een openbaar lichaam, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met onder andere een algemeen en dagelijks bestuur bestaande uit burgemeesters van gemeenten;
- een organisatorische: de veiligheidsregio is een organisatie met uitvoerende taken, management, staforganen en medewerkers;
- een 'multidisciplinaire' definitie: de veiligheidsregio als een netwerk of samenwerkingsverband waarin hulpverleningsdiensten samenwerken ten aanzien van (de voorbereiding op) rampen en crises.

De Wvr biedt ruimte voor elk van deze interpretaties, wat ruimte geeft voor begripsverwarring over wat 'de veiligheidsregio' eigenlijk is of zou moeten inhouden. Voor een aantal hulpverleningsdiensten (ambulance, politie) geldt dat ze volgens de organisatorische definitie géén deel uitmaken van de veiligheidsregio, terwijl dat vanuit het vierde perspectief uitdrukkelijk wel het geval is (of zou moeten zijn).

Daarnaast zijn de definities niet noodzakelijkerwijs onderling congruent, met name waar het gaat om de vraag of de veiligheidsregio een organisatie, dan wel een netwerkverband zou moeten zijn. Vanuit organisatorisch oogpunt (derde definitie) ligt de focus op de vraag hoe van de veiligheidsregio een krachtige organisatie gemaakt kan worden, met voldoende taken, omvang, personele bezetting, et cetera. Vanuit multidisciplinair perspectief (vierde definitie) is een dergelijke focus op het opbouwen van een organisatie(structuur) niet noodzakelijk, maar kan het accent juist ook gelegd worden op het opbouwen van 'sociaal kapitaal' tussen samenwerkende partijen. De beleidstheorie van de veiligheidsregio laat het aan de lokale en regionale partijen om daarin verschillende accenten te leggen.

5.2 Verlengd lokaal bestuur en sturing vanuit het Rijk

De veiligheidsregio's werken op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De wetgever heeft in aanvulling daarop vormvoorschriften gegeven over met name de schaal – namelijk congruent met de politieregio's – en de bestuurlijke aansturing: de burgemeester heeft verplicht zitting in het bestuur van de veiligheidsregio en de voorzitter is tevens korpsbeheerder. Daarmee is de ruimte van gemeenteraden om de veiligheidsregio aan te

sturen fors ingeperkt: het is niet (zoals in gemeenschappelijke regelingen) mogelijk om uit de regio te treden of de bestuurder aan te wijzen of te vervangen. Om die reden wordt ook wel gesproken over 'functioneel bestuur in de figuur van de Wgr'.[253]

Voor het model van 'verlengd lokaal bestuur' zijn verschillende argumenten. De eerste is staatsrechtelijk: de democratische legitimatie van de veiligheidsregio aan de bevolking loopt op die manier via de gemeenteraden. De tweede reden is inhoudelijk van aard. Om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid, zijn afwegingen op lokaal niveau noodzakelijk. Dat geldt uiteraard ten aanzien van het in standhouden van de lokale brandweer (wat in eerste aanleg nog mogelijk zou zijn), maar ook breder. Zo kan bijvoorbeeld een stringenter (lokaal) vergunningenbeleid met inachtneming van brandvoorschriften een grotere veiligheidswinst opleveren dan het inzetten van extra materieel. Op het regionale niveau kunnen deze afwegingen bestuurlijk en op maat van de lokale situatie worden verankerd.

De wet kiest daarmee in hoofdlijn voor het lokale primaat. De wet geeft op sommige onderdelen (zoals de inrichting van de organisatie, de wijze waarop partners samenwerken, inrichting van preventie) ruimte aan de veiligheidsregio's om op grond van lokale argumenten de organisatie naar eigen inzicht in te richten. Op andere punten (personeel, opleiden, oefenen) schrijft de Wvr uniformiteit voor, met als argumenten a) interoperabiliteit, de mogelijkheid om samenwerking tussen regio's en hulpverleningsdiensten mogelijk te maken en b) het bieden van een zeker minimumniveau in de kwaliteit van de organisatie van brandweerzorg en rampenbestrijding. Er is echter - met uitzondering van het definiëren van opkomsttijden - afgezien van het formuleren van een (dekkend, landelijk) minimumniveau van paraatheid en kwaliteit.

In het bepalen van een balans tussen lokaal en nationaal is de wet niet consistent: er is een specifiek regime met een grote mate van detail voor één van de hulpverleningsdiensten (de brandweerorganisatie), terwijl voor andere diensten (bijvoorbeeld de bevolkingszorg door gemeenten) op vergelijkbare terreinen veel minder precieze eisen worden gesteld. Het is in veel opzichten niet duidelijk op grond waarvan de huidige bepalingen en normen ten aanzien van de uitvoering (zowel inhoudelijk als in termen van vorm en definitie) tot stand zijn gekomen, anders dan op grond van historisch gegroeide praktijken.[254]

De keuze voor het huidige financieringsarrangement (een combinatie van het Gemeentefonds en een Brede Doeluitkering) vloeit in theorie logisch voort uit de gekozen formele inrichting van de Wvr. Ook hier is de balans tussen lokaal en nationaal niet zonder spanningen, zoals de Raad voor de financiële verhoudingen signaleert.[255] De Rfv geeft aan dat het financieringsarrangement diffuus is. In de eerste plaats lijkt er bij de BDUR sprake van een vrij besteedbaar budget, maar volgens de Rfv is daarvan in de praktijk nauwelijks

253 Rob, Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's, 17 december 2007, p. 2.

254 *Kamerstukken II,* 2007/08, 31117, nr. 6, p. 42.

255 Rfv, advies financiële gevolgen Wet Veiligheidsregio's, 15 april 2010.

sprake.[256] In de tweede plaats wordt door de hybride financiering de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten onduidelijk. De Rfv geeft in overweging om te onderzoeken of de bekostiging niet in zijn geheel bij ófwel het Rijk, dan wel de gemeenten kan worden neergelegd.

5.3 Territoriale schaal en de relatie met de politieregio's

Bij het indelen van Nederland in 25 veiligheidsregio's is expliciet gekozen voor aansluiting bij de grenzen van politieregio's, omwille van een nauwe afstemming tussen de hulpverleningsdiensten. In de wet en de toelichting daarop krijgt deze gewenste afstemming slechts beperkt verdere inhoudelijke invulling.

In de Wvr is uiteindelijk niet gekozen voor deze bestuurlijke integratie tot één veiligheidsbestuur. Daarvoor gold als staatkundig bezwaar dat daarmee functioneel en verlengd lokaal bestuur ineengeschoven zouden moeten worden (tenzij ook de veiligheidsregio als functioneel bestuur zou worden vormgegeven). Als meer pragmatische overweging gold dat directe samenvoeging van besturen ten koste zou gaan van de aandacht voor rampen en crises.

5.4 De brandweer in de regio

De veiligheidsregio heeft als belangrijke taak om rampen te bestrijden en crises te beheersen. Volgens die opvatting is de veiligheidsregio te beschouwen als multidisciplinair samenwerkingsverband voor 'opgeschaalde zorg' van verschillende hulpverleningsinstanties (brandweer, geneeskundige hulp, politie, gemeenten, et cetera). Daarnaast is de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de brandweerzorg. Opvallend aan de wet is de keuze één van de hulpverleningsdiensten (de brandweer) **organisatorisch** in de veiligheidsregio onder te brengen, terwijl andere typen organisaties in een netwerkrelatie tot (het bestuur van) de veiligheidsregio staan.

Over het al dan niet regionaliseren van de brandweer is veel discussie geweest. De kern van de discussie is de spanning tussen centralisatie- en decentralisatietendensen. Centralisatie wordt ingegeven door argumenten van bestuurlijke aansturing (eenhoofdig bovenlokaal gezag tijdens crises), kwaliteit (in stand houden van specialismen, kennisopbouw), slagkracht (het vermogen om een crisisorganisatie gedurende langere tijd in de lucht te houden), uniformiteit, standaardisatie en versterking van de veiligheidsregio (om bovenregionale samenwerking mogelijk te maken) en efficiëntie (op grotere schaal organiseren, biedt mogelijkheden tot efficiënter inzetten van middelen).

Daar tegenover staan argumenten die juist pleiten voor een decentraal georganiseerde brandweer: bestuurlijke verantwoordelijkheid (de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid zelf blijft gemeentelijk), lokale worteling (binding van de brandweer, met name vrijwilligers, met de eigen gemeenschap) en op grond daarvan een argument van

[256] De Rfv doelt erop dat het hier lijkt te gaan om op een vrij besteedbare specifieke uitkering voor een algemeen doel, maar dat een groot deel de facto genormeerd is. Van een vrije besteding is dan nauwelijks meer sprake, zo stelt de Rfv (Adviesadvies financiële gevolgen Wet Veiligheidsregio's, 15 april 2010, p. 21-22).

doelmatigheid (vanuit de zorg dat regionalisering van de brandweer negatieve effecten kan hebben op de betrokkenheid van vrijwilligers).

De Wvr probeert een middenweg tussen deze beide tendensen te vinden, waarbij er uiteindelijk gekozen is voor regionalisering van het beheer van de brandweer, met als gevolg dat de brandweer als hulpverleningsdienst organisatorisch in de veiligheidsregio is ondergebracht. Uit de interviews blijkt dat over de wenselijkheid daarvan verschillend wordt gedacht. Enerzijds wordt gesteld dat een veiligheidsregio zonder operationele brandweer een 'lege huls' is, of – omgekeerd – dat een 'sterke veiligheidsregio (als organisatie) alleen mogelijk is als deze ook een operationele kern heeft. Anderen wijzen erop dat met het opnemen van de brandweer in de veiligheidsregio, deze twee organisaties lijken samen te vallen, waardoor de samenwerking met andere partijen juist wordt bemoeilijkt.

5.5 Van bovenlokaal naar bovenregionaal; van rampen naar crises

De Wvr heeft als vertrekpunt dat veel rampen bovenlokaal zijn, en dat de voorbereiding daarop en de bestrijding daarvan dus ook bovengemeentelijk moeten worden aangestuurd en georganiseerd.

Een vergelijkbaar argument kan ook gegeven worden voor de rampen met een boven- of interregionale impact: veel grootschalige incidenten blijven niet beperkt tot de grenzen van de regio. Bovendien hebben diverse regio's te maken met partners die bovenregionaal zijn georganiseerd (denk daarbij ook aan de kustwacht als het gaat om incidenten op zee). Voor rampen geldt dat er vaak dient te worden samengewerkt tussen regio's; zo is er sprake van bijstand of van uitwisseling van kennis en informatie over de stand van de ramp – zoals dit bijvoorbeeld in Moerdijk het geval is. Indien zich een grote ramp voordoet, bestaat er een wettelijke plicht om de minister te informeren; bijvoorbeeld om de minister van VenJ de kans te geven om zijn stelselverantwoordelijkheid als minister waar te maken.

Daarnaast is de functie van de veiligheidsregio in de loop van de tijd verbreed. Aanvankelijk werd de veiligheidsregio vooral gezien als organisatie voor de brandweerzorg en grootschalige rampenbestrijding; later is daar het beheersen van crises aan toegevoegd. Daarmee is het bereik van de wet groter geworden: het gaat niet alleen om **multidisciplinair** optreden binnen de klassieke hulpverleningsdiensten, maar ook (en wellicht in toenemende mate) om **multisectoraal** optreden; breder dan alleen tussen hulpverleningsdiensten.

Bij beschouwing van de wet valt op dat de wetgever niet op dezelfde manier een **boven**regionale organisatie voor het bestrijden van rampen en crises voorstelt (afgezien van de bepaling dat de CvdK aanwijzingen kan geven over het te voeren beleid). De wet bevat geen vergelijkbare bepalingen voor inter- en bovenregionale samenwerking, zoals die wel gelden voor bovenlokale incidenten.[257] Ook is te zien dat de wet zich grotendeels beperkt tot het stellen van verplichtingen binnen het domein van de hulpverleningsdiensten (focus op rampen) en zich veel minder uitspreekt over crisisbeheersing (bijvoorbeeld waar

[257] Bijvoorbeeld ten aanzien van het gezag, de bestuurlijke en operationele aansturing, het verstrekken van inlichtingen, verantwoording, et cetera.

het gaat om de relatie tot andere partijen dan de klassieke hulpverleningsdiensten). En ten slotte valt op dat - waar op regionale schaal een éénhoofdig bestuurlijk gezag voor rampen en crises wordt gedefinieerd – op nationaal niveau sprake is van spreiding van verantwoordelijkheden tussen vakdepartementen en een coördinerend ministerie.



foto Regionale Ambulance Voorziening Gelderland-Midden

Deel II
Beleidsontwikkelingen en context

6 Ontwikkelingen sinds inwerkingtreding van de Wvr

Rampenbestrijding en crisisbeheersing vinden plaats in een veld dat in beweging is. Sinds de inwerkingtreding van de Wvr op 01/10/2010 hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op het functioneren van het stelsel rond rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals dat in de Wvr is neergelegd. In dit hoofdstuk geven we daarvan een overzicht.

6.1 Wetswijziging Wet veiligheidsregio's (2012)

Op 25 september 2012 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een wijziging van de Wvr.[258] De wetswijziging regelt de oprichting van het IFV per 1 januari 2013 en de overdracht van alle brandweergerelateerde taken van gemeenten aan de veiligheidsregio per 1 januari 2014 (de zogenoemde volledige regionalisering van de brandweer).[259]

Instituut Fysieke Veiligheid

In het IFV zijn naast het NifV en het Nbbe nog vier organisaties samengevoegd.[260] Dit zijn het bureau Veiligheidsberaad, bureau NVBR, de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding en het Landelijk Management Development voor veiligheidsregio's.

Het IFV is gericht op de ondersteuning van de veiligheidsregio's bij het uitvoeren van hun taken op het gebied van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het IFV heeft wettelijke taken (zie hieronder) en kan ook gemeenschappelijke werkzaamheden uitvoeren voor de veiligheidsregio’s en commerciële werkzaamheden voor derden.

Het algemeen bestuur van het IFV bestaat uit de voorzitters van de veiligheidsregio's. De wettelijke taken van het bestuur van het IFV op het gebied van de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening zijn:[261]

- het verzorgen van officiersopleidingen voor de brandweer en eventueel bij ministeriële regeling aangewezen andere opleidingen die met een examen worden afgesloten, en het ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof voor beide soorten opleidingen;
- het zorgen voor de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en de afneming van een examen;
- het geven van vrijstellingen en certificaten voor brandweeropleidingen;
- het vaststellen van de uitslag van een examen voor brandweeropleidingen;
- het ontwikkelen en in stand houden van expertise door middel van het verzamelen en beheren van relevante kennis en zo nodig door het verrichten van toegepast wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening;

---

[258] *Kamerstukken I*, 2011/12, 32841, E.

[259] *Kamerstukken I*, 2011/12, 32841, E.

[260] Staatsblad, 2012, 526.

[261] *Kamerstukken I*, 2011/12, 32841, E.

- het ter beschikking stellen van de verzamelde informatie en expertise aan organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening;
- het verwerven, beheren en aan de veiligheidsregio's zo nodig ter beschikking stellen van materieel, uitrusting en telecommunicatievoorzieningen;
- het verwerven, beheren en zo nodig aan de politie ter beschikking stellen van bijzonder materieel en bijzondere uitrusting ten behoeve van de uitvoering van de politietaak.

Volledige regionalisering brandweer

In dezelfde wetswijziging worden alle brandweergerelateerde taken naar het regionale niveau van de veiligheidsregio gebracht. Daarmee komt er een einde aan de gemeentelijke brandweren, die onder de Wvr zoals van 2010 nog wel konden blijven bestaan.

In de memorie van toelichting op het wetswijzigingsvoorstel stelt de minister dat de huidige situatie waarin binnen één veiligheidsregio een of meerdere brandweren aanwezig kunnen zijn niet ideaal is.[262] Volledige regionalisering van de brandweer wordt als oplossing gezien voor het leveren van de noodzakelijke kwaliteit.[263] In een aantal veiligheidsregio's was de brandweer reeds volledig geregionaliseerd. De wetwijziging formaliseert deze situatie en geeft de verplichting om de gemeentelijke brandweer op te heffen. Ook regelt de wetswijziging dat beslissingen aangaande taakuitvoering en inzet berusten bij het bestuur van de veiligheidsregio en niet langer bij de gemeente. De taken die overgaan, betreffen het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. Deze taken konden tot nu toe over de gemeentelijke en regionale brandweren zijn verdeeld. Ook het brandweerpersoneel gaat over in regionale dienst.[264]

Om de lokale betrokkenheid van gemeenten te borgen, heeft de Tweede Kamer het voorstel van de regering geamendeerd. In het ingevoegde wetsartikel is vastgelegd dat gemeenten eens in de vier jaar (als onderdeel van het proces om tot een regionaal beleidsplan te komen) doelen vaststellen op het gebied van brandveiligheid, de werkwijze en de kwaliteit van de brandweerzorg (art. 3a Wvr).[265]

6.2 Politiewet 2012

Sinds 1 januari 2013 bestaat de politie niet langer uit 25 regionale politiekorpsen en een Korps landelijke politiediensten (KLPD). Daarvoor in de plaats is één landelijke organisatie gekomen (de Nationale Politie), met tien regionale eenheden.[266]

Bij het opstellen van de Wvr is ervoor gekozen om veiligheidsregio's congruent te laten zijn met de politieregio's (zie paragraaf 3.4). De invoering van een Nationale Politie betekent dat

[262] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32841, nr. 3, p. 15.

[263] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32841, nr. 3, p. 15.

[264] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32841, nr. 3, p. 15.

[265] *Kamerstukken I*, 2011/12, 32841, E.

[266] Wetsvoorstel Nationale Politie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30880 nr. 1 e.v.

de bestaande territoriale congruentie tussen veiligheidsregio's en politieregio's verdwijnt. De buitengrenzen van de veiligheidsregio's en de regionale eenheden blijven wel congruent.

Deze veranderde indeling van de politie roept vragen op over het schaalniveau van de veiligheidsregio's. De minister van VenJ benadrukt in de vorming van de Nationale Politie geen reden te zien om het aantal veiligheidsregio's aan te passen. De minister geeft aan eerst de uitkomsten van de wetsevaluatie Wvr en het advies van de commissie Hoekstra af te wachten.[267] Ook heeft de minister van VenJ aangegeven dat de komst van de Nationale Politie geen afbreuk mag doen aan de werking van de Wvr en dat de politie haar bijdrage aan de opgebouwde multidisciplinaire samenwerking zal blijven leveren. Sinds de inwerkingtreding monitort de minister de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de regionale eenheden van de Nationale Politie.

6.3 Eén meldkamerorganisatie

Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van een gemeenschappelijke meldkamerfunctie. Na 1 januari 2015 zal deze taak waarschijnlijk vervallen. De minister van VenJ heeft gekozen voor een landelijke meldkamerorganisatie met maximaal tien meldkamerlocaties.[268] Hoofddoel is het verbeteren van de kwaliteit van hulpverlening aan burgers door het realiseren van uniforme processen, werkwijzen en systemen.[269] Daarnaast moet de ene meldkamerorganisatie bijdragen aan:

- een incidentgerichte benadering van burgers door middel van multi-intake;
- een landelijk kwaliteitsniveau voor de intake, ongeacht de locatie van de meldkamer;
- het verbeteren van de bereikbaarheid tijdens piekbelasting;
- het verbeteren van uitwijkmogelijkheden;
- het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen diensten.

De samenvoeging van de huidige 25 meldkamers moet in 2015 afgerond zijn. Doordat de politie nu op een andere regionale schaal is georganiseerd, is het aannemelijk dat de verantwoordelijkheid voor instandhouding van de meldkamer na 2015 zal veranderen.

6.4 Wet publieke gezondheidszorg

Op 1 januari 2012 is de Wpg tweede tranche in werking getreden. Met deze wijziging van de Wpg wordt een betere samenhang met de Wvr beoogd. De wetswijziging regelt dat:[270]

- de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op grootschalige infectieziekte-uitbraken wordt overgeheveld van het GGD-bestuur naar het bestuur van de veiligheidsregio. Dat betekent dat publieke gezondheid (grootschalige infectiebestrijding) integraal deel uitmaakt van de regionale crisisplannen;

[267] De Veiligheidsregio, juni 2012, nr. 13, p. 1.

[268] Brief Meldkamer van de toekomst, 20 februari 2012.

[269] Aanbiedingsbrief beantwoording verslag schriftelijk overleg meldkamer, 22 juni 2012.

[270] Staatsblad, 2012, 285.

- de GGD-regio's territoriaal congruent worden aan de veiligheidsregio's (dus de GHOR-regio's);
- het bestuur van de GGD in overeenstemming met het bestuur van de veiligheidsregio een directeur Publieke Gezondheid (DPG) benoemt. De directeur geeft leiding aan de organisatie van de GGD en GHOR.

6.5 Tijdelijke wet ambulancezorg

Op 1 januari 2013 is de Wet ambulancevervoer (Wav) vervangen door de Tijdelijke wet ambulancezorg (Twaz). De Twaz regelt het ambulanceaanbod en de financiering ervan. Ook regelt de Twaz de regionalisering van de ambulancezorg, zodat deze congruent is met de veiligheidsregio's. De schaalvergroting biedt volgens de minister van VWS goede mogelijkheden voor een verbetering van de bestuurlijke aansturing en een efficiëntere organisatie van de hulpverleningsdiensten.[271]

In de Twaz is ook opgenomen dat de Regionale Ambulancevoorziening deelneemt aan het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ), waarin verder ziekenhuizen, huisartsen, verloskundigen, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), GHOR en GGD vertegenwoordigd zijn.[272]

6.6 Omgevingsdiensten

Onder regie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt gewerkt aan het tot stand komen van Omgevingsdiensten (voormalige Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)). In deze diensten worden adviserende, vergunningverlenende en handhavende taken in het fysieke domein van provincies, waterschappen en gemeenten ondergebracht.

Het takenpakket kan per RUD verschillen. Tussen Rijk, provincies en gemeenten zijn afspraken gemaakt over het verplichte basistakenpakket, de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening en handhaving en over financiering.

6.7 Inhoudelijke ontwikkelingen brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing

Ten slotte heeft sinds de inwerkingtreding van de wet het denken over rampenbestrijding en crisisbeheersing niet stilgestaan. Zonder uitputtend te willen zijn, beschrijven we hieronder kort de drie meest bepalende documenten.

6.7.1 Brandweer over morgen (Brandweer Nederland)

In opdracht van de Raad van Regionaal Commandanten (RRC) heeft de projectgroep 'Strategische Reis Brandweer' in maart 2010 een toekomstvisie opgeleverd: **De brandweer over morgen**. Aanleiding tot deze toekomstvisie was het gevoel dat de grenzen zijn bereikt van wat de brandweer organisatorisch en financieel aan kan.[273]

[271] *Kamerstukken II,* 2010/11, 32854, nr. 3, p. 4

[272] Zie paragraaf 10.3.3 voor beelden over het ROAZ.

[273] Bron: www.brandweernederland.nl

De brandweer gaat de komende jaren:

- meer nadruk leggen op het voorkomen van branden en ongevallen;
- streven naar versmalling van de conventionele brandweertaken door toepassing van nieuwe technologieën, nadruk op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers;
- de conventionele hulpverleningstaken verbreden in de richting van zorgtaken en een veel grotere inzet van de burger;
- meer investeren in activiteiten die in relatie tot de kosten voor de samenleving het hoogste rendement opleveren.

6.7.2 Bevolkingszorg

In opdracht van het Veiligheidsberaad heeft de commissie Bruinooge het rapport **Bevolkingszorg op orde, De vrijblijvendheid voorbij** opgesteld. Bevolkingszorg wordt gedefinieerd als de organisatie van die zorgtaken, die niet via aparte wettelijke regelingen, zoals de Politiewet en de Wet veiligheidsregio's, zijn belegd bij de parate hulpverleningsdiensten: de brandweer en de GHOR.[274] Het gaat om taken als:

- het geven van voorlichting aan de bevolking;
- het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;
- het verzorgen van nazorg voor de bevolking;
- het registreren van slachtoffers;
- het registreren van schadegevallen.[275]

De commissie Bruinooge constateert op grond van incidentevaluaties van de afgelopen jaren dat de bevolkingszorg door gemeenten nog te vrijblijvend wordt ingevuld. Waar de ene gemeente zich tot in de details voorbereidt, zijn er ook gemeenten die het zich veroorloven om zich niet tot nauwelijks serieus voor te bereiden. [276] Sommige gemeenten hebben moeite met de invulling van het bevolkingszorgproces. Op grond daarvan en vanuit efficiëntie-overwegingen wordt dit proces steeds vaker regionaal of zelfs bovenregionaal georganiseerd.

In het rapport wordt een kwaliteitsniveau in de vorm van prestatie-eisen voorgesteld. De prestatie- eisen zijn gebaseerd op een visie op bevolkingszorg, waarbij uitgegaan wordt van de veranderende samenleving. [277] Elementen als zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid zijn belangrijke thema's. De prestatie-eisen formuleren waar regio's aan moeten voldoen op het gebied van bevolkingszorg, maar ze geven geen invulling aan hoe dit georganiseerd moet worden.

[274] Veiligheidsberaad, Bevolkingszorg op orde, De vrijblijvendheid voorbij, 2012.

[275] Art. 2.1.3, Bvr

[276] Veiligheidsberaad, Bevolkingszorg op orde, De vrijblijvendheid voorbij, 2012.

[277] Veiligheidsberaad, Bevolkingszorg op orde, De vrijblijvendheid voorbij, 2012.

6.7.3 Bovenregionale samenwerking

De Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking (commissie Noordanus) heeft onderzocht hoe de samenwerking tussen Rijk en gemeenten/regio's, tussen regio's onderling en tussen functionele ketens het meest effectief georganiseerd kan worden. Dit is uitgewerkt in het rapport **Eenheid in verscheidenheid.**[278] [279] In het advies concludeert de werkgroep dat de samenwerking op vier punten verbetering behoeft:

- eenheid van doctrine met betrekking tot opschaling en bovenregionale samenwerking;
- één aanspreekpunt op Rijksniveau voor facilitering aan de regio door landelijke diensten;
- helderheid over situaties die centrale aansturing behoeven;
- eenduidigheid in (bovenregionale) crisiscommunicatie.[280]

Het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking is door het kabinet en het Veiligheidsberaad onderschreven en verder uitgewerkt.[281] Het uitgewerkte advies is voorzien van een kabinetsstandpunt en aangeboden aan de Tweede Kamer. In de reactie op het rapport stelt het kabinet dat:

- er 'unité de doctrine' moet komen middels een 'GRIP 5'[282] voor bovenregionale samenwerking met aansturing van de bronregio en een 'GRIP Rijk' wanneer nationale veiligheid in het geding is of nationale sturing nodig is;
- het Nationaal CrisisCentrum (NCC) het aanspreekpunt wordt voor zowel Rijk als veiligheidsregio's;
- het Rijk inzake rampenbestrijding en crisisbeheersing zal faciliteren, richting geven en sturen, waarbij het laatste naast de aanwijzingsbevoegdheid ook GRIP Rijk bevat na een besluit daartoe van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb);
- eenduidige crisiscommunicatie wordt beoogd, door de regie bij de bronregio te leggen, landelijke doelstellingen en een bovenregionale crisiscommunicatiepool van deskundigen.[283]

6.8 Tussenconclusies ontwikkelingen

Het principe van samenwerking in veiligheidsregio's lijkt op dit moment niet ter discussie te staan. Het kabinet Rutte II heeft bij zijn aantreden gesteld, de samenwerking in en tussen

---

[278] Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012.

[279] Veiligheidsberaad, Ministerie van VenJ, Eenheid in verscheidenheid Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2013.

[280] Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012.

[281] Aanbieding advies over bovenregionale samenwerking bij rampen en crises; beleidsreactie, 3 juli 2012.

[282] GRIP staat voor: Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings-Procedure: een procedure waarmee bepaald wordt hoe de coördinatie tussen hulpverleningsdiensten verloopt.

[283] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 1-4.

veiligheidsregio's te ondersteunen en door te gaan met de regionalisering van de brandweer.[284] Tegelijkertijd laat het overzicht van ontwikkelingen in dit hoofdstuk zien dat er in en om de veiligheidsregio veel beleidsmatige ontwikkelingen plaatsvinden. Die ontwikkelingen zijn onder te verdelen in drie categorieën.

In de eerste plaats zijn er enkele ontwikkelingen die in hoofdlijnen **congruent** zijn met de beleidstheorie en die de ontwikkeling die met de Wvr in gang is gezet verder doorzetten. Het gaat daarbij om:

- Het **regeerakkoord** in zijn algemeenheid, waarin geen grote veranderingen worden aangekondigd met betrekking tot de inrichting van de veiligheidsorganisaties.
- De **regionalisering van de brandweer** op het niveau van de veiligheidsregio, waardoor de veiligheidsregio niet meer deels, maar integraal over het beheer van de brandweer gaat.
- De ontwikkeling van het **IFV**, waarmee een aantal faciliteiten wordt gebundeld en onder aansturing van de voorzitters van de veiligheidsregio's wordt geplaatst (gezamenlijke verantwoordelijkheid van de voorzitters voor het functioneren van de veiligheidsregio's).
- De uitkomsten van de commissies aangaande **bevolkingszorg** (commissie Bruinooge) en **bovenregionale samenwerking** (commissie Noordanus), met aanbevelingen over het verder ontwikkelen van deze twee belangrijke aspecten van de veiligheidsregio en de rampenbestrijding.

In de tweede plaats zijn er enkele ontwikkelingen die **complementair** zijn aan de beleidstheorie van de veiligheidsregio's; ze houden er weliswaar verband mee en zijn niet in strijd met de beleidstheorie onder de Wvr, maar ze zijn grotendeels te beschouwen als autonome beleidsontwikkelingen. Het gaat hierbij om:

- De regionalisering van de **GGD's** op hetzelfde niveau als de veiligheidsregio's. Weliswaar wordt hierdoor de band tussen GHOR en GGD versterkt, maar er is geen sprake van een integrale ontwikkeling.
- De **omgevingsdiensten (RUD's)**, die straks vergunningen zullen verlenen aan bedrijven waarbij brandveiligheid een rol speelt. Zij hebben een belangrijke rol bij de preventie van brand. Ook hier gaat het om een autonome ontwikkeling, met name gericht op het verbeteren van (gemeentelijke) vergunningverlening en handhaving, naast de ontwikkeling van veiligheidsregio's, maar wel met een vergelijkbare regionale schaal. Het is nog te vroeg om een uitspraken te doen over de vraag in hoeverre de ontwikkeling van RUD's de ontwikkeling van veiligheidsregio's zal versterken of compliceren.

Een derde type ontwikkeling is te beschouwen als (deels) **niet-congruent** aan de beleidstheorie die onder de Wvr ligt. Hier spelen de volgende ontwikkelingen een rol.

- De belangrijkste is de ontwikkeling van de **Nationale Politie**. Een belangrijke reden om te kiezen voor de indeling in 25 veiligheidsregio's is omdat de samenwerking met de politie als noodzakelijk werd gezien en congruentie daarvoor van belang was. Congruentie gold niet alleen de regionale indeling als zodanig, maar ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om op termijn te komen tot een regionaal integraal veiligheidsbestuur. Bij de totstandkoming van de Nationale Politie is weliswaar rekening gehouden met de schaal van de veiligheidsregio's (door de buitengrenzen van de regionale eenheden zodanig te kiezen dat elke veiligheidsregio binnen de grens van één regionale eenheid past), maar

[284] Regeerakkoord 'Bruggen Slaan', 29 oktober 2012, p. 28.

de congruentie van hulpverleningsdiensten en besturen (onderdeel van de beleidstheorie) bestaan niet meer. In dit opzicht is de beleidstheorie dus gewijzigd.

- Hetzelfde geldt voor de inrichting van de **meldkamerorganisatie.** Het werd als noodzakelijk gezien om deze onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio te beleggen om zo de integrale verantwoordelijkheid voor rampenbestrijding en crisisbeheersing waar te kunnen maken. Ook dit onderdeel van de beleidstheorie gaat niet meer op.

7 Operationele prestaties van de veiligheidsregio's

Als gezegd: de evaluatie richt zich op het (bestuurlijk) **stelsel** van de veiligheidsregio's en het functioneren van dat stelsel in de praktijk. Dat functioneren kan uiteraard niet los worden gezien van de operationele prestaties van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In dit hoofdstuk staan we daarbij stil. We maken gebruik van twee soorten bronnen: de bevindingen van de Inspectie VenJ (voorheen de Inspectie OOV), en de onderzoeken en evaluaties die zijn verschenen na rampen en crises die zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan.

7.1 Inspectieresultaten

De IOOV/Inspectie VenJ heeft in 2010 en in 2013 de **Staat van de Rampenbestrijding** uitgebracht. Daarin beoordeelt de Inspectie in hoeverre de hulpverleningsdiensten en bestuurders feitelijk zijn voorbereid op een ramp. Door deze informatie kan de minister zich een beeld vormen van hoe de rampenbestrijding functioneert.

De Inspectie maakt gebruik van informatie die de veiligheidsregio's uit hun eigen evaluaties halen. Daarnaast verwerkt de Inspectie in de Staat ook informatie uit evaluaties van incidenten. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen en conclusies van deze rapporten over de operationele prestaties samen.

7.1.1 Staat van de Rampenbestrijding 2010

In deze editie van de Staat van de Rampenbestrijding evalueert de IOOV de operationele prestaties tot eind 2009 qua organisatie, alarmering, opschaling en informatie-management.[285] De Inspectie concludeert dat in alle veiligheidsregio's de laatste jaren veel is geïnvesteerd en dat er verbeteringen zijn gerealiseerd in organisatie en werkwijze van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Tegelijkertijd constateert de Inspectie dat 17 van de 25 regio's nog niet voldoende op orde zijn om een ramp of crisis het hoofd te kunnen bieden.

Meer specifiek luiden de bevindingen als volgt.

- Organisatie:
  - De veiligheidsregio's voldoen in grote lijnen aan de hoofdstructuur; bijna alle veiligheidsregio's hebben een CoPI, GBT, gecolokeerde meldkamer, RBT en ROT; echter geen coördinerend CoPI.
  - De volgens de Bvr verplichte informatiemanager ontbreekt doorgaans in het CoPI, in de ROT en in het team Bevolkingszorg (Tbz).
  - Er is nog niet voorzien in een calamiteitencoördinator die 24 uur per dag aanwezig is en niet alle meldkamers hebben een eenhoofdig gezag.
- Alarmering:
  - De voorgeschreven tijden worden doorgaans niet gehaald, mede door de gebreken in de automatische alarmering en er is onvoldoende borging van functies.
  - De meldkamer bewaakt het alarmeringsproces onvoldoende, waardoor problemen niet of niet bijtijds opgemerkt worden.

[285] IOOV, De Staat van de Rampenbestrijding, 2010.

- Opschaling:
  - Sleutelfunctionarissen voldoen in veel veiligheidsregio's niet aan de opkomsttijden.
- Informatiemanagement:
  - In de meerderheid van de veiligheidsregio's is informatiemanagement, onder meer qua aanwezigheid van informatiemanagers en netcentrisch werken, niet operationeel op orde zoals voorgeschreven in het Bvr.

In algemene zin vraagt de IOOV aandacht voor multidisciplinaire samenwerking, aangezien eind 2009 hulpverleningsdiensten volgens de Inspectie nog te veel monodisciplinair ingesteld zijn, hetgeen ten koste gaat van de informatiepositie en slagvaardigheid.[286]

De IOOV beveelt aan dat: [287]

- Veiligheidsregio's investeren in informatiemanagement met meer aandacht voor informatiedeling via netcentrisch werken en aan te stellen informatiemanagers.
- Prestatie-eisen ontwikkeld worden voor gemeentelijke actiecentra.
- Bestuurlijke aandacht voor rampenbestrijding behouden moet worden.

De kabinetsreactie van de staatssecretaris van BZK van 28 april 2010 benadrukt vooral de noodzaak voor alle veiligheidsregio's om de Wvr en de gerelateerde besluiten verder in te voeren.[288] De staatssecretaris erkent dat veiligheidsregio's op het gebied van netcentrische informatievoorziening nog vooruitgang moeten boeken en neemt maatregelen om ervoor te zorgen dat alle veiligheidsregio's het convenant over het IT-systeem Cedric daarvoor afsluiten.[289] Ook zegt de staatssecretaris toe kwaliteitseisen op te stellen voor gemeentelijke processen.[290] Alhoewel de toenmalige minister van BZK eind 2009 de rampenbestrijding nog niet op orde acht en zegt dat sommige veiligheidsregio's structureel achter lijken te liggen, spreekt de staatssecretaris in de beleidsreactie op het IOOV-rapport de verwachting uit dat dat medio 2011 in positief opzicht zal veranderen.[291]

7.1.2 Staat van de Rampenbestrijding 2012 (Tussenrapportage)

In de tussenrapportage van de Staat van de Rampenbestrijding inspecteert de IOOV de operationele prestaties tot eind 2011.[292] Op de peildatum 21 december 2011 concludeert de IOOV dat de veiligheidsregio's vooruitgang boeken in de voorbereiding op

[286] IOOV, De Staat van de Rampenbestrijding, 2010, p. 19.

[287] IOOV, De Staat van de Rampenbestrijding, 2010, p. 20.

[288] Staatssecretaris van BZK, Beleidsreactie op rapport Inspectie OOV Rampenbestrijding op orde, 2010, p. 4-5.

[289] Staatssecretaris van BZK, Beleidsreactie op rapport Inspectie OOV Rampenbestrijding op orde, 2010, p. 6.

[290] Staatssecretaris van BZK, Beleidsreactie op rapport Inspectie OOV Rampenbestrijding op orde, 2010, p. 6.

[291] Staatssecretaris van BZK, Beleidsreactie op rapport Inspectie OOV Rampenbestrijding op orde, 2010, p. 7.

[292] IOOV, De Staat van de Rampenbestrijding (Tussenrapportage), 2012.

rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar dat het minimumniveau dat vanuit de Wvr en Bvr wordt voorgeschreven nog niet overal gehaald wordt.[293]

In meer detail doet de IOOV de volgende bevindingen.[294]

- Organisatie:
  - Er zijn verbeteringen in de organisatie van de hoofdstructuur, maar de onderdelen volgen de Bvr niet in alle gevallen, zoals bij de samenstelling van de Teams Bevolkingszorg.
- Alarmering:
  - De tijdige alarmering blijft een aandachtspunt, evenals in de Staat van de Rampenbestrijding 2010.
- Opschaling:
  - De opkomsttijd van de gealarmeerde sleutelfunctionarissen blijft eveneens een aandachtspunt.
- Informatiemanagement:
  - Bijna alle veiligheidsregio's beschikken over een vorm van netcentrisch werken (meestal het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS)).
  - Bij incidenten en oefeningen blijft het informatiemanagement nog kwetsbaar met haperingen inzake de technische en/of personele invulling.

Op basis van de conclusies beveelt de IOOV de veiligheidsregio's aan op het vlak van operationele prestaties vooral in te zetten op informatiemanagement.[295]

7.1.3 Staat van de Rampenbestrijding 2013

In de editie van de Staat van de Rampenbestrijding over de periode maart 2010 tot en met oktober 2012 concludeert de Inspectie dat er veel werk is verzet en dat de veiligheidsregio's een aanzienlijke groei hebben doorgemaakt.[296] Tegelijkertijd voldoet geen enkele veiligheidsregio aan alle door de wet voorgeschreven bepalingen.

Ten aanzien van de verschillende aspecten van de rampenbestrijding constateert de Inspectie het volgende.

- Organisatie:
  - Alle veiligheidsregio's voldoen aan de hoofdstructuur zoals die wettelijk is vastgelegd.
  - Twee veiligheidsregio's voorzien niet in een ROT, zoals die door de wet bedoeld is.
  - Door de coördinatie tussen de CoPI's, als er meerdere zijn, door het ROT te laten doen, voldoen bijna alle veiligheidsregio's niet aan de vormeis van een coördinerend CoPI.

[293] IOOV, De Staat van de Rampenbestrijding (Tussenrapportage), 2012, p. 17.

[294] IOOV, De Staat van de Rampenbestrijding (Tussenrapportage), 2012, p. 14, 17.

[295] IOOV, De Staat van de Rampenbestrijding (Tussenrapportage), 2012, p. 18.

[296] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013.

- Alarmering:
  - Sleutelfunctionarissen halen de opkomsttijden na het alarmeren vaak niet, met name door problemen met de alarmeringscomputer.
- Opschaling:
  - Er is een verbetering vergeleken met de situatie in 2010, maar geen enkele veiligheidsregio lukt het om volledig aan de normtijden te voldoen, vooral door geografische factoren.
  - Voor zowel het opschalen als het alarmeren geldt dat hierdoor problemen ontstaan met de tijdigheid van de taakuitvoering.
- Informatiemanagement:
  - Geen enkele veiligheidsregio voldoet aan alle normen over informatiemanagement, met name door het gebrek aan informatiemanagers en eenhoofdig gezag in de meldkamers.
  - De meldkamerfunctie is niet voldoende robuust vormgegeven, wat te maken heeft met het gebrek aan congruentie tussen de veiligheidsregio's en de politie.
  - De veiligheidsregio's hebben een netcentrisch systeem, maar de bijpassende werkwijze en organisatie-inrichting is nog niet overal een feit.

De Inspectie VenJ doet drie aanbevelingen over het operationele presteren:[297]
- De prestatienormen voor alarmering, opschaling en het informatiemanagement verdienen een betere naleving.
- Vormvrijheid qua organisatie dient mogelijk te zijn, mits deze de bovenregionale samenwerking niet hindert.
- Ontwikkel een beheermodel dat voorziet in het in stand houden van de meldkamerfunctie; belegd bij één (taak)organisatie.

Uit het rapport is verder op te maken dat de normstelling ter discussie staat op basis waarvan de Inspectie toetst. De Inspectie sluit haar beschouwing af met de constatering dat in het veld grote behoefte bestaat aan de evaluatie van de huidige wet en dat er wordt gehoopt op een 'nieuwe, concrete en op doelbereiking gebaseerde set van normen'. In de volgende hoofdstukken (met name hoofdstuk 11) gaan we daar verder op in.

7.2 Evaluaties van rampen en crises

Het operationeel functioneren van de veiligheidsregio's kan daarnaast worden beoordeeld aan de hand van feitelijke rampen en crises. In de afgelopen jaren hebben zich enkele grootschalige incidenten voorgedaan. Deze paragraaf beschrijft de achtergrond en de belangrijkste conclusies uit de onderzoeksrapporten die naar aanleiding daarvan zijn verschenen.

7.2.1 Q-koorts

Van 2007 tot en met medio 2010 is de Q-koorts op grote schaal in Nederland aanwezig geweest, vooral onder dieren maar ook onder mensen. In totaal zijn 62.500 geiten en schapen geruimd. In 2009 hebben 2.354 mensen Q-koorts, waarvan er zes met en/of door de ziekte zijn overleden.

[297] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 35.

De evaluatiecommissie Q-koorts concludeerde als volgt:[298]

- **Doortastend optreden** – het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en VWS hadden op meerdere momenten meer doortastend en minder afwachtend moeten optreden.
- **Informatiemanagement** – informatie over Q-koortsgevallen is meermaals onvoldoende gecommuniceerd tussen en binnen de betrokken instanties, waardoor de urgentie onderschat werd in 2007.
- **Crisiscommunicatie** – de ministeries van VWS en LNV zijn er niet in geslaagd om eenduidig over de Q-koortsuitbraak te communiceren, wat leidde tot onrust onder de bevolking.

7.2.2 Poldercrash Turkish Airlines

Op 25 februari 2009 stort een vliegtuig van Turkish Airlines neer in de gemeente Haarlemmermeer (veiligheidsregio Kennemerland). Daarbij zijn negen doden en tientallen gewonden gevallen.[299]

De Inspectie OOV deed de volgende bevindingen:[300]

- **Bevolkingszorg/slachtofferregistratie** – het proces zou sneller/beter kunnen als ook de Koninklijke Marechaussee (KMar), politie en de GHOR daarbij betrokken worden (in de draaiboeken).
- **Informatiemanagement** – de Inspectie beveelt aan om 'netcentrisch' te werken naar aanleiding van problemen met onvolledige informatiemanagement (C2000 werkte niet goed). De GGD had bijvoorbeeld te weinig informatie om te kunnen helpen.
- **Meldkamer** – ziekenhuizen misten in de ambulancezorg een centraal coördinerende meldkamer voor de slachtofferverdeling, ondanks het bestaan van de gezamenlijke meldkamer.

7.2.3 Ramp Chemie-Pack Moerdijk

Op 5 januari 2011 vindt er een ramp plaats bij Chemie-Pack in Moerdijk. Bij de ramp komen veel chemische stoffen vrij en een rookwolk trekt over de omgeving van Dordrecht. De ramp veroorzaakt geen doden, maar wel milieu- en materiële schade.

De OvV en de IOOV verrichtten onderzoek naar de brand en kwamen tot de volgende conclusies:[301]

- **Bestuurlijke drukte** – de OvV merkt op dat bestuurlijke drukte ontstond, omdat Rijksdiensten betrokken waren terwijl er geen sprake was van opschaling naar het nationale niveau.
- **Bovenregionale samenwerking** – bestuurlijke opschaling naar Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP)3 of 4 duurde te lang nadat de brandweer om bijstand

---

[298] Evaluatiecommissie Q-koorts, Van verwerping tot verheffing, 2010.

[299] IOOV in samenwerking met het IGZ, Poldercrash 25 februari 2009, 2009, p. 9.

[300] IOOV in samenwerking met het IGZ, Poldercrash 25 februari 2009, 2009, p. 14.

[301] OvV, Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 2011, p. 133.

vroeg, waardoor de slagkracht van de communicatie onvoldoende was. De IOOV heeft aanbevolen om eenduidige afspraken te maken over samenwerking, besluitvorming en opschaling bij bovenregionale incidenten – met name voor crisiscommunicatie en de rol van landelijke diensten.[302]

- **Afstemming crisiscommunicatie** – door een gebrek aan rolvastheid en kennis van de taken tussen onder andere de gemeente, de veiligheidsregio's Midden- en West- Brabant en Zuid-Holland Zuid en het Nationaal CrisisCentrum (NCC) was er geen afstemming in de communicatie.
- **Wet veiligheidsregio's** – met betrekking tot de Wvr concludeerde de OvV dat, in het geval van rampen of crises die niet nationaal zijn, de Wet onvoldoende duidelijk is over de aanpak en bestuurlijke afstemming bij bovenregionale incidenten, de taken en bevoegdheden van ministeries en de operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten.[303]

7.2.4 Brand rangeerterrein Kijfhoek

De brand op het rangeerterrein Kijfhoek in Zwijndrecht vindt plaats kort na de ramp in Moerdijk. Een goederenwagon met ethanol staat in brand in de avond/nacht van 14 op 15 januari 2011, waarbij er gevaar is op overslag van de brand naar andere wagons.[304] Naderhand bleek dat op het emplacement onvoldoende inzicht was in de aanwezigheid van treinen met gevaarlijke stoffen.

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en de brandweer komen op grond van diverse evaluaties tot de volgende conclusies:[305]

- **Flexibele opschaling** – tijdwinst en slagkracht zijn behaald door de keuze om niet verder op te schalen dan GRIP 3, ondanks de betrokkenheid van meerdere gemeentes.
- **Crisiscommunicatie** – de afstemming, taken en bevoegdheden van gemeentelijke actiecentra (ROT, GMT en GBT) moeten duidelijk zijn.
- **Crisiscommunicatie en sociale media** – crisiscommunicatie heeft een betere omgang met sociale media nodig, aangezien uit deze en andere situaties blijkt dat op sociale media snel vragen gesteld worden die nog niet direct beantwoord kunnen worden.

7.2.5 Schietincident Alphen aan den Rijn

Op 9 april 2011 opent een 24-jarige man het vuur in winkelcentrum 'De Ridderhof' in Alphen aan den Rijn. De dader doodt zichzelf nadat hij zes personen heeft vermoord en nog eens zestien mensen door kogels heeft verwond.[306]

---

302 IOOV, Brand Chemie-Pack Moerdijk, 2011, p. 21.

303 IOOV, Brand Chemie-Pack Moerdijk, 2011, p. 21.

304 Veiligheidsregio ZHZ, Multidisciplinair Evaluatierapport Incident Kijfhoek, 2011, p. 7-15.

305 Brandweer Zwijndrechtse Waard, Evaluatie brand Kijfhoek, 2011, p. 7; Veiligheidsregio ZHZ, Multidisciplinair Evaluatierapport Incident Kijfhoek, 2011, p. 12.

306 IOOV, Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn, 2011, p. 7.

De IOOV concludeerde als volgt:[307]

- **Slachtofferinformatie** – slachtofferinformatie was een probleem, door het gebrek aan sluitende afspraken tussen ziekenhuizen, (regionale) crisisorganisaties en het Openbaar Ministerie.
- **Opkomst hulpverleners** – psychosociale hulpverleners waren niet op tijd. De IOOV adviseert de veiligheidsregio Hollands-Midden om afspraken te maken over alarmering en opkomst.
- **Gezagsdriehoek** – de IOOV concludeert dat voor de bewaking van de openbare orde en opsporing de gezagsdriehoek naast het beleidsteam zowel functioneel als noodzakelijk was. De rol van het OM in de opsporing is belangrijk en het OM zou daarom meer betrokken moeten worden bij de crisisbeheersing en het oefenen daarvoor.
- **Crisiscommunicatie** – onderlinge afstemming in de crisiscommunicatie door de hulpverleningsdiensten (politie, OM, gemeente) moet structureel zijn.
- **LCMS vrijblijvend gebruikt** – niet alle leden van de crisisorganisatie maken gebruik van het LCMS om informatie te delen.

7.2.6 'Project X' Haren

In de aanloop naar 7 september 2012 ontpopt een aankondiging van een verjaardagsfeest in de gemeente Haren zich tot een Facebook-hype, waardoor op 21 september 2012 feestgangers massaal naar Haren komen. Het feest loopt uit de hand; uiteindelijk plegen jongeren op grote schaal geweld, ook tegen de politie.

De onderzoekscommissie 'Project X' Haren (commissie Cohen) trekt de volgende conclusies:[308]

- **Flexibele multidisciplinaire opschaling** – de commissie oordeelt dat in Haren de organisatievorm van GRIP 3 te rigide was en meer een 'keurslijf' was dan een 'baken'. In het rapport **Er is geen feest** wordt gezegd dat GRIP 3 een negatieve werking heeft gehad op het overheidsoptreden bij een openbare orde vraagstuk waar de brandweer, GHOR en gemeente weinig te zoeken hadden. De commissie stelt dat de GRIP-structuur niet passend is voor monodisciplinaire situaties en doet de aanbeveling om in de toekomst meer flexibel te zijn en daarop te oefenen; hulp vanuit de veiligheidsregio moet mogelijk worden zonder de GRIP-structuur.
- **Meldkamer** – in de meldkamer dient een leidinggevende met expertise over politieoptreden aanwezig te zijn in het geval van Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO)-inzet.
- **Communicatie** – de communicatie was niet duidelijk of eenduidig genoeg.

7.3 Tussenconclusies operationeel functioneren

Door de gelukkige omstandigheid dat grootschalige rampen en crises in Nederland slechts beperkt voorkomen, is er te weinig empirie beschikbaar om te kunnen beoordelen in hoeverre Nederland feitelijk in staat is grootschalige rampen en crises het hoofd te bieden.

[307] IOOV, Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn, 2011, p. 14-20.

[308] Commissie Cohen, ‘Er is geen feest’, 2013, p. 55-70.

De onderzoeken van de Inspectie laten zien dat er in het algemeen een vooruitgang zichtbaar is in de kwaliteit van de organisatie en voorbereiding op rampen en crises, maar dat geen van de veiligheidsregio's voldoet aan alle minimumeisen uit wet.

Evaluaties van incidenten tonen daarnaast aan dat ook in het feitelijk reageren op rampen en crises nog veel valt te verbeteren. Terugkerende knelpunten zijn onder andere: opschaling, informatiemanagement, het functioneren van de meldkamer, de slachtoffer-registratie, de (crisis)communicatie en de aansluiting tussen structuren (bijvoorbeeld met de gezagsdriehoek en met het landelijke niveau).

De inspectieresultaten en de bevindingen naar aanleiding van incidenten laten zien dat er sprake is van een 'mismatch' tussen de eisen die de wet stelt en de feitelijke knelpunten bij het multidisciplinair optreden in ramp- en crisissituaties. Sommige knelpunten (bijvoorbeeld de aansluiting met het landelijke niveau) worden niet of nauwelijks in de wet benoemd. Op andere onderdelen valt op dat het detailniveau van de eisen sterk verschilt (soms heel globaal, zoals bij slachtofferregistratie; soms erg precies, zoals bij de samenstelling van beleids- of operationele teams), zonder dat die verschillen zijn terug te voeren op gesignaleerde knelpunten in de operatie. In het algemeen valt op dat er nog veel winst is te behalen in het feitelijk handelen in de voorgeschreven hoofdstructuur.

Op grond van de evaluaties van rampen en crises is het daarom de vraag of het naleven van de huidige wettelijke vereisten voldoende basis biedt voor een adequate rampen- en crisisorganisatie. In de komende hoofdstukken zoomen we dieper in op het functioneren van de kernelementen van de wet.



foto Peter Hofman

Deel III: Het functioneren van en ervaringen met de Wvr in de praktijk

8 Functioneren en ervaringen (I) - bestuurlijke aansturing

In dit hoofdstuk en de hierna volgende (9 tot en met 13) beschrijven we hoe de Wvr functioneert in de praktijk. De basis hiervoor wordt gevormd door de beleidsmechanismen die in hoofdstuk 3 zijn onderscheiden. Dit hoofdstuk 8 beschrijft het functioneren en de ervaringen inzake de **bestuurlijke aansturing** van de veiligheidsregio's:

- het bestuur van de veiligheidsregio;
- de planvorming;
- de relatie met gemeenten;
- de bestuurlijke aansturing in de 'warme fase';
- interregionale samenwerking.

De tekst is een weergave van de ervaringen van actoren. Daarvoor is gebruikgemaakt van de bevindingen uit het enquêteonderzoek, interviews en expertsessies. In dit rapport wordt de term 'geïnterviewden' gebruikt voor personen die hebben deelgenomen aan een interview en/of een van de expertsessies. Met 'respondenten' wordt gedoeld op personen die de schriftelijke vragenlijst hebben ingevuld.[309] Als meningen (significant) verschillen tussen geïnterviewden of respondenten, dan wordt de algemene aanduiding 'geïnterviewden' en 'respondenten' niet gebruikt, maar worden organisaties of functiegroepen gespecifieerd.

De enquêteresultaten zijn weergegeven in de vorm van bijvoorbeeld 78% vs. 32%, waarbij de percentages de som weergeven van positieve of negatieve antwoorden.

8.1 Het bestuur van de veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio wordt gevormd door de burgemeesters van de aangesloten gemeenten. Zij hebben daarbij een dubbele verantwoordelijkheid: enerzijds zijn zij lid van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, anderzijds zijn zij vertegenwoordiger van hun eigen gemeente in de veiligheidsregio. In die laatste rol verantwoorden ze zich tegenover de eigen gemeenteraad over het beleid van de veiligheidsregio.

In zijn rol als lid van het bestuur van de veiligheidsregio is de burgemeester verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken van de veiligheidsregio.[310] De respondenten (92%) geven aan dat het bestuur van de veiligheidsregio over voldoende wettelijke bevoegdheden beschikt om de veiligheidsregio aan te sturen. Ondanks de eerder genoemde afstand tussen de veiligheidsregio en gemeente geven respondenten (70% vs.

[309] Burgemeesters, gemeentesecretarissen, raadsgriffiers, voorzitters veiligheidsregio, regionaal commandanten, directeuren publieke gezondheid,. directeuren veiligheidsregio, voormalige korpschefs, Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid, coördinerend gemeentelijk functionarissen, raadsleden en beleidsmedewerkers waterschappen.

[310] Zie 2.5 voor de taken van de veiligheidsregio.

24%) aan dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio het regionaal beleid voldoende afstemt op het lokale beleid van de gemeenten. Overigens verschillen de ervaringen van de respondenten wel. De voorzitters van de veiligheidsregio's en de burgemeesters antwoorden significant positiever dan de gemeentesecretarissen en de AOOV'ers. Respondenten stellen over het algemeen (76%) dat er lokaal voldoende capaciteit beschikbaar is om de eigen burgemeester te ondersteunen in zijn rol als lid van het bestuur van de veiligheidsregio.

Diverse geïnterviewden constateren dat het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing door burgemeesters weinig aandacht krijgt en zeker minder prominent is dan het domein openbare orde en veiligheid. Bestuurders hebben volgens hen niet altijd de tijd en de interesse voor de inhoud van fysieke veiligheid en de achterliggende problematiek. Tussen de veiligheidsregio's bestaan grote verschillen in de manier waarop het bestuur functioneert en de mate waarin onderwerpen meer op hoofdlijnen, dan wel in detail in het bestuur van de veiligheidsregio worden besproken. Aangegeven wordt dat burgemeesters via het bestuur van de veiligheidsregio elkaar leren kennen. Dit wordt door geïnterviewden genoemd als een belangrijke meerwaarde, omdat persoonlijke contacten tijdens rampen en crises van groot belang zijn.

De afstemming tussen het (voormalig) regionaal college van de politie en het bestuur van de veiligheidsregio verliep voor de vorming van de Nationale Politie volgens de geïnterviewden goed. In veel regio’s werd gekozen voor aansluitende vergaderingen, waardoor efficiënt kon worden vergaderd en er korte lijnen waren. Geïnterviewden geven aan dat in de praktijk de afstemming daar wanneer het nodig is – tijdens een ramp of crisis – feitelijk ook plaatsvindt.

De geïnterviewden constateren dat zich bij de bovengemeentelijke opschaling van de politie (geregeld in de Wvr, artikel 39.1.c), knelpunten kunnen voordoen, bijvoorbeeld in een situatie van dreigende voetbalrellen of een crisis tijdens een evenement. Bij monodisciplinair politieoptreden is namelijk sprake van een proces in 'de driehoek', terwijl activering van artikel 39 Wvr leidt tot het instellen van een Regionaal BeleidsTeam (RBT). Het instellen van een RBT is volgens geïnterviewden in die gevallen niet nodig omdat de bovenregionale driehoek volstaat. Het omgekeerde kan ook het geval zijn. Zo constateerde de Inspectie naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn dat voor de politietaken inzake bewaking van de openbare orde en opsporing de gezagsdriehoek (naast het RBT) functioneel en noodzakelijk was.[311]

De frequentie van verantwoording van de burgemeester aan de gemeenteraad verschilt. Van de raadsleden geeft 23% aan dat de burgemeester jaarlijks verantwoording aflegt, 25% geeft aan dat dit halfjaarlijks gebeurt, 28% per kwartaal en 16% maandelijks. 7% van de raadsleden geeft aan dat de burgemeester nooit verantwoording aflegt over zijn functioneren in de veiligheidsregio. De verantwoording door de burgemeester vindt vaak schriftelijk plaats via een raadscommissie, jaarverslagen en informatiebulletins van de

[311] Inspectie Openbare Orde en Veiligheid; november 2011;
Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn, p. 18.

raadsgriffier of de veiligheidsregio. Een groot deel (75% vs. 24%) van de raadsgriffiers en gemeentesecretarissen ervaart deze verantwoording als voldoende.

Geïnterviewden geven aan dat de dubbelrol van de burgemeester in de praktijk tot conflicten kan leiden. In zijn rol als lid van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio maken burgemeesters (financiële) afspraken over het kwaliteitsniveau dat het bestuur nodig acht voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze afspraken stroken niet altijd met de wensen van de gemeenteraad om bijvoorbeeld een (budgettaire) taakstelling te realiseren.

Het feit dat burgemeesters zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de veiligheidsregio geeft aan dat bestuur een zekere legitimiteit. Aan de andere kant is de burgemeester juist ook de gemeentelijke bestuurder die niet benoemd wordt door de gemeenteraad en ook minder gemakkelijk tot aftreden gedwongen kan worden. Dit punt knelt het meest wanneer de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording moet afleggen over zijn optreden (bij bovenlokale rampen) aan de gemeenteraad van de gemeente(n) waarvan hij geen burgemeester is (art. 39). Geïnterviewden hebben weinig ervaring met het functioneren van dit artikel, maar ze hebben het beeld dat deze bepaling vooral een 'dode letter' is.

8.2 De planvorming en de betrokkenheid van gemeenten

Het bestuur van de veiligheidsregio wordt door de Wvr verplicht om verschillende plannen op te stellen. De planvorming is onderdeel van de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio voor de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naast de aanwezigheid van een risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan, stelt de wet ook eisen aan de afstemming met in de wet genoemde partners, zoals waterschappen en het OM.

De Inspectie VenJ concludeert dat de veiligheidsregio's de vereiste plannen hebben opgesteld, maar dat deze niet altijd voldoen aan de eisen uit de Wvr. Interregionale afstemming is een onderwerp dat bijvoorbeeld niet in de plannen van alle veiligheidsregio's is opgenomen (zie ook hierna). Andere bevindingen van de Inspectie met betrekking tot de afstemming van de planvorming zijn: [312]

- De meerderheid van de veiligheidsregio's (14) neemt in het beleidsplan een planmatige beschrijving op van de onderwerpen met betrekking tot vitale infrastructuur of een verwijzing over dit onderwerp naar een ander document.
- Bij het opstellen van de crisisplannen hebben 22 veiligheidsregio's interregionale en internationale afstemming gezocht en 8 veiligheidsregio's hebben (optioneel) in het crisisplan een paragraaf waterbeheer en scheepvaartzorg opgenomen.[313]

De Inspectie VenJ concludeert ten aanzien van de planvorming dat het ontbreekt aan criteria voor het beoordelen van bovenregionale risico's. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen veiligheidsregio's in de beoordeling van deze risico's. Dit bemoeilijkt de uniforme aanpak van bovenregionale risico's, omdat de prioriteiten tussen (aan elkaar grenzende)

[312] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 80.

[313] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 86.

veiligheidsregio's kunnen verschillen.[314] Ook de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking pleit voor een nadere uitwerking en vormgeving van de planvorming.[315]

Sommige geïnterviewden geven aan dat de plannen zijn verbeterd, maar dat ook ervaringskennis nodig is voor een adequate bestrijding van rampen en beheersing van crises, omdat er onvoldoende tijd is om in het 'eerste uur' van een ramp de plannen te raadplegen. Zij stellen dat lokale kennis (bijvoorbeeld over de locaties, opslag, bewoners) die ook noodzakelijk is voor een goede beheersing van crises en bestrijding van rampen verloren gaat doordat deze ervaringskennis is vervangen door 'bureaucratische' kennis. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat volgens geïnterviewden gemeenten weinig gebruikmaken van de risicoprofielen voor verdere planvorming. Het beeld dat de planvorming daarmee vooral een papieren exercitie lijkt te zijn, wordt echter niet door iedereen onderschreven.

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr is er veel aandacht geweest voor het op orde brengen van de vereiste plannen. Iets meer dan de helft van de respondenten vindt planvorming belangrijk voor de aanpak van crises of rampen. Een deel van de respondenten (55%) geeft aan dat een regionaal risicoprofiel en beleidsplan hen ondersteunen bij de prioritering van risico's. De plancyclus voorkomt volgens het merendeel van de respondenten de planfixatie die optrad vóór de inwerkingtreding van de Wvr. Sommige geïnterviewden geven echter aan dat er nog steeds te veel focus is op planvorming. Respondenten (53%) geven aan dat de nieuwe plancyclus de administratieve lasten op gemeentelijk niveau heeft doen afnemen. Geïnterviewden geven aan dat voor de inwerkingtreding van de Wvr de plannen veel gedetailleerder waren en dat ze allemaal werden getoetst door de provincie. Geïnterviewden vinden deze verandering positief. Uit de interviews blijkt dat de rol van de provincie (die voorheen een taak had in het controleren van gemeentelijke rampenplannen) op dit punt is geminimaliseerd.

Het regionaal risicoprofiel wordt eens per vier jaar vastgesteld. Over de regionale risico's wordt ten minste één keer per jaar overlegd met alle betrokken partijen. Geïnterviewden geven aan dat deze eisen de plannen een te statisch karakter geven. Volgens geïnterviewden zou het regionaal risicoprofiel een meer dynamisch karakter moeten hebben, door het niet voor vier jaar vast te stellen maar tussentijds ook te herijken, zodat de plannen actueel blijven.

8.3 Relatie gemeenten – veiligheidsregio

8.3.1 Bevoegdheden gemeente(raden)

De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet in een bestuurlijke aansturing van openbare lichamen (in dit geval de veiligheidsregio's) door de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft daarbij een kaderstellende en controlerende taak. De Wgr en Wvr geven de gemeenteraad daarbij bevoegdheden en instrumenten, maar leggen ook beperkingen op.

[314] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 32.

[315] Veiligheidsberaad, Ministerie van VenJ, Eenheid in verscheidenheid Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2013, p. 13.

Om zijn kaderstellende rollen beter te kunnen invullen, geeft de Wvr de gemeenteraad aanvullende instrumenten, met name het risicoprofiel en het regionaal beleidsplan. Daarnaast heeft de gemeenteraad conform de Wgr het budgetrecht, wat inhoudt dat de raad bevoegd is om de begroting van de veiligheidsregio al dan niet vast te stellen. Als daarbij geschillen ontstaan, moet er eerst gekeken worden of deze op intergemeentelijk niveau kunnen worden opgelost. Mochten partijen er dan niet uitkomen, dan staat op grond van artikel 28 Wgr de weg naar de provincie (Gedeputeerde Staten) open.

De Wvr stelt ook grenzen aan de bevoegdheden van de gemeenteraad. Uitgangspunt voor de Wgr is dat het college van B&W vrij is om te kiezen of en met wie hij samenwerkt. Voor de veiligheidsregio's geldt dat uitgangspunt niet: er is sprake van verplichte samenwerking tussen gemeenten, met afgedwongen regiogrenzen. Daarnaast wijken de formele bevoegdheden van de gemeenteraad af van een vrijwillige gemeenschappelijke regeling. Bij een vrijwillige gemeenschappelijke regeling kan de gemeenteraad in geval van conflictsituaties: 1) aanvullende informatie opvragen; 2) het door hem aangewezen lid ontslaan als lid van het algemeen bestuur als deze het vertrouwen van die raad niet meer bezit; en uiteindelijk 3) besluiten uit de gemeenschappelijke regeling te stappen. Op grond van de eisen uit de Wvr kunnen gemeenteraden geen gebruikmaken van de laatste twee mogelijkheden.

8.3.2 Kaderstellende taak

Als gezegd: de gemeenteraad heeft een budgetrecht. Dat betekent in de praktijk dat de raad de hoogte van de inwonerbijdrage aan de veiligheidsregio vaststelt.[316] In de praktijk lijkt dit onderwerp het meest tot discussie in de gemeenteraad te leiden.

De kaderstellende taak heeft verder betrekking op de rol van de gemeenteraad in de planvorming. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten het risicoprofiel vast. Tevens verzoekt het bestuur de gemeenteraad om zijn wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid. De praktijk laat hier zien dat de in de wet beschreven planvormingsprocedure voor de gemeenteraad wordt gevolgd. In alle veiligheidsregio's zijn de gemeenteraden geconsulteerd over het risicoprofiel en hebben zij hun wensen omtrent het beleidsplan kenbaar kunnen maken.[317]

Het risicoprofiel dat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, wordt door diverse geïnterviewden als technocratisch en complex getypeerd. Uit de interviews en het enquêteonderzoek is op te maken dat het risicoprofiel tot weinig interactie leidt tussen het college van B&W en de gemeenteraad. Volgens een aantal geïnterviewden ontbreekt het aan een goede, beleidsmatige vertaling van dit profiel; wat is de betekenis ervan voor de gemeente en tot welke beleidskeuzes leidt dat? In de meeste gemeenten is geen functionaris aanwezig die deze verbinding legt.

Geïnterviewden geven aan dat het beleidsplan meer aansluit bij de beleving van de gemeenteraad, omdat daarin duidelijker wordt welke prioriteiten de veiligheidsregio stelt

[316] Het onderwerp financiering komt in hoofdstuk 12 aan bod.

[317] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 79.

en tot welke keuzes dat leidt. In het algemeen blijkt echter uit de interviews en het enquêteonderzoek dat raadsleden en burgemeesters weinig mogelijkheden ervaren om het beleid van de veiligheidsregio *ex ante* te beïnvloeden.

De directie of het management van de veiligheidsregio besteedt vaak veel tijd om contact te houden met functionarissen van de gemeenten (zowel ambtenaren als gemeenteraadsleden). Desgevraagd geven zij echter aan dat hun indruk is dat dat beperkt bijdraagt aan het vergroten van de betrokkenheid van gemeenten. Andere geïnterviewden geven daarentegen aan dat de betrokkenheid tussen lokaal bestuur enerzijds en veiligheidsregio en brandweer anderzijds verbetert, doordat de ambtenaren van veiligheidsregio's steeds bedrevener worden in het opstellen van stukken die voor gemeentelijke discussies interessant zijn. Ook het feit dat de gemeenteraad doelen kan stellen voor de veiligheidsregio, draagt hier volgens hen aan bij.

Om een meer integrale afweging te stimuleren, wordt in een aantal veiligheidsregio's gewerkt met een beleidskader, waarin de (financiële) kaderstelling voor activiteiten van de veiligheidsregio en andere veiligheidsdomeinen wordt behandeld. Dit beleidskader leent zich beter voor een discussie over een integrale afstemming over de besteding van middelen voor veiligheid door de gemeenteraad.

Over het beschikbare instrumentarium zijn de meeste raadsleden tevreden. Het regionaal risicoprofiel (72%) en beleidsplan (65%) zijn volgens de raadsleden goede instrumenten om het regionale beleid af te stemmen op het gemeentelijke beleid. De invloed die de raadsleden hiermee kunnen afdwingen, is volgens hen echter beperkt; 57% van de geënquêteerde raadsleden geeft aan dat de instrumenten die de Wvr biedt onvoldoende zijn om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van de veiligheidsregio. In tegenstelling daarmee geven respondenten die een functie in de veiligheidsregio hebben in meerderheid (62%) aan dat gemeenteraadsleden te weinig gebruikmaken van het instrumentarium dat de Wvr hen wel biedt.

8.3.3 Controlerende taak

Naast een kaderstellende taak heeft de gemeenteraad ook een controlerende taak. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat raadsleden slechts zelden (1 tot 5 keer per jaar) vragen stellen over de veiligheidsregio. In 19% van de gemeenten worden er nooit vragen gesteld.

Het merendeel van de vragen van raadsleden heeft betrekking op het regionaal beleidsplan en het risicoprofiel, de brandweer (opkomsttijden en kazernes) en de inwonerbijdrage. Van de geënquêteerde raadsleden geeft 70% aan in de gemeenteraad wel eens een vraag gesteld te hebben over de veiligheidsregio.[318]

Het merendeel van de raadsleden (55%) ervaart dat de Wvr de gemeenteraad niet in staat stelt om zijn controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. Als voornaamste reden hiervoor

[318] Gezien het geringe aantal vragen dat volgens raadsgriffiers wordt gesteld, zou hier sprake kunnen zijn van een 'bias', in die zin dat de meer in het onderwerp geïnteresseerde raadsleden de enquête hebben ingevuld.

geven raadsleden aan dat de afstand tot de veiligheidsregio te groot is. Ook andere respondenten (58%) ervaren dat de afstand tussen gemeenten en veiligheidsregio's groot is. Raadsleden geven aan dat de gemeenteraad sterk afhankelijk is van andere gemeenteraden, dat het construct veiligheidsregio's abstract is en dat de informatievoorziening door de veiligheidsregio/gemeente niet altijd tijdig is.

De meeste raadsleden (75%) ervaren de democratische legitimatie van de veiligheidsregio's als iets dat alleen op papier bestaat. Dat oordeel lijkt samen te hangen met een algemener (negatief) oordeel over gemeenschappelijke regelingen; raadsleden (82%) geven aan dat gemeenschappelijke regelingen de democratische controle van de gemeenteraad beperken. Er bestaat wel een significant verschil tussen de ervaringen van respondenten van gemeenten met een kleiner inwoneraantal (minder dan 25.000 en 25.000 – 50.000) en respondenten van gemeenten met een groter inwoneraantal (50.000 of meer). Raadsleden van kleinere gemeenten ervaren de beperkingen van de democratische invloed sterker dan respondenten van gemeenten met een groter inwoneraantal. Geïnterviewden ondersteunen dit beeld; zij geven aan dat besluitvorming niet meer lokaal maar vaak regionaal gebeurt en dat een grotere gemeente regionaal meer positie heeft (doordat meer expertise voorhanden is) dan een kleinere gemeente. In de praktijk staan gemeenteraden daardoor buitenspel, aldus deze geïnterviewden.

8.3.4 Ambtelijke afstemming tussen gemeenten en veiligheidsregio

Naast bestuurlijke afstemming vindt er tussen gemeenten en tussen gemeenten en veiligheidsregio's ook ambtelijke afstemming plaats. In diverse veiligheidsregio's functioneert een platform van gemeentesecretarissen. De samenhang en sturingskracht van dit overleg varieert, maar in de meest krachtige vorm is er sprake van een teamverband van collegiale taakverdeling op managementniveau, waardoor het overleg gaat werken als een centraal beleidsvoorbereidend orgaan in de veiligheidsregio.[319] In veiligheidsregio's waar een stevig collegiaal team van gemeentesecretarissen is ontstaan, is soms de neiging aanwezig om niet alleen de verantwoordelijkheid te nemen voor de gemeentelijke uitvoeringsprocessen maar ook voor de bredere beleidsvoorbereiding aangaande veiligheid, zo stellen geïnterviewden.

Vanwege hun positie als verbindend lijnfunctionaris in de gemeentelijke organisatie hebben gemeentesecretarissen in beginsel oog voor de samenhang tussen beleidsterreinen. Dit biedt de mogelijkheid om integraal beleid te ontwikkelen en te adviseren aan bestuurders, zoals dat ook tussen de ambtelijke top en het college van B&W gebruikelijk is.
Op gemeentelijk niveau bewaken zij de samenhang tussen de beleidsterreinen en adviseren hun bestuurders hierover.

In enkele veiligheidsregio's is er sprake van een krachtige eigen bestuursstaf voor de (veiligheids)regio, dat actief werkt aan het voorbereiden en ontwikkelen van beleid en het creëren van commitment en consensus. In die gevallen neemt het staforgaan ook het voortouw in het versterken van de relaties met de gemeenten.

[319] Andersson Elffers Felix, Verle(n)gd lokaal bestuur, 2010, p. 13.

8.4 Bestuurlijke aansturing in de 'warme fase'

Met de invoering van de Wvr is het eenhoofdig gezag voor bovenlokale rampen en crises geïntroduceerd. Door de voorzitter van de veiligheidsregio het bovenlokaal gezag (eenhoofdig gezag) te geven, zou de veiligheidsregio adequaat en daadkrachtig moeten kunnen handelen als het noodzakelijk is.

Er is weinig empirisch materiaal dat het functioneren van het eenhoofdig gezag beschrijft. Wij beperken ons hier tot wat geïnterviewden en respondenten hebben genoemd.

De meningen over het eenhoofdig gezag voor bovenlokale incidenten zijn positief. Respondenten (92%) geven aan dat eenhoofdig gezag nodig is om adequaat en daadkrachtig te kunnen handelen bij een bovenlokale ramp, crisis of incident. Daarbij heeft de voorzitter van de veiligheidsregio volgens de respondenten voldoende doorzettingsmacht (89%). Respondenten (89%) geven ook aan dat de taken en bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale ramp of crisis helder in de Wvr zijn vastgelegd.

Geïnterviewden geven aan dat het niet altijd duidelijk is wanneer en op welke gronden er opschaling plaatsvindt. In het rapport van de commissie Cohen naar aanleiding van de rellen in Haren is de discussie gereconstrueerd die over opschaling is gevoerd. De commissie stelt dat in de discussie over het opschalingsniveau verschillende visies op de aard van de gebeurtenis besloten zaten; betrof het een (grotendeels lokaal) openbare orde-optreden of was hier sprake van een (potentiële, bovenlokale) crisissituatie die een multidisciplinaire aanpak vereist?[320]

Diverse geïnterviewden geven aan dat de Wvr niet helder is ten aanzien van de definiëring van wat lokaal is en wat regionaal. Volgens hen staat dat een daadkrachtige aanpak in de weg. Respondenten van het enquêteonderzoek (83% vs. 10%) ervaren overigens niet dat burgemeesters te veel vrijheid hebben om te bepalen of/wanneer een ramp of crisis 'bovenlokaal' is.

De Inspectie VenJ concludeert in haar onderzoek naar de ramp in Moerdijk dat tijdens het incident lange tijd GRIP niveau 2 – alleen operationele opschaling – gehandhaafd bleef, terwijl bestuurlijke opschaling – naar GRIP 3 of 4 – gerechtvaardigd was gelet op de landelijke uitstraling van het incident. Dit leidde volgens de Inspectie VenJ voor onnodige verwarring en discussie in en tussen de betrokken veiligheidsregio's.[321] De Inspectie VenJ heeft daarom aanbevolen om eenduidige afspraken te maken over samenwerking, besluitvorming en opschaling bij bovenregionale incidenten.[322] Volgens de Inspectie VenJ ondervonden alle oefeningen en incidenten met opschaling naar een GRIP 4 situatie problemen. Omdat de Wvr niet de ruimte biedt om een locoburgemeester af te vaardigen

[320] Commissie Cohen, Er is geen feest, 2013, p. 49.

[321] Inspectie VenJ, Brand Chemie-Pack Moerdijk, 2011, p. 15.

[322] Inspectie VenJ, Brand Chemie-Pack Moerdijk, 2011, p. 21.

naar een RBT, komt het voor dat burgemeesters met het oog op hun crisiscommunicatie-taken ervoor kiezen om in de eigen gemeente aanwezig te blijven.[323]

Geïnterviewden constateren dat, in vergelijking met andere landen, het bestuur van hulpverleningsdiensten in Nederland relatief dicht op de uitvoering functioneert. Daarnaast zijn de taken en bevoegdheden voor rampenbestrijding en crisisbeheersing in andere landen vaak decentraal belegd en vindt er op landelijk niveau hoogstens ondersteuning plaats. In Nederland is er op decentraal en centraal niveau kennis, capaciteit en ondersteuning georganiseerd voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. De operationele uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft volgens de geïnterviewden een sterke aantrekkingskracht op bestuurders. Dat betekent dat zij ook over de aansturing van een operatie willen gaan. Dat is volgens deze geïnterviewden niet wenselijk.

8.5 Interregionale samenwerking[324]

De leiding van de veiligheidsregio berust bij de voorzitter. De coördinatie tussen veiligheidsregio's tijdens een bovenregionale ramp of crisis en het eenhoofdig gezag bij een bovenregionale ramp of crisis is niet vastgelegd in de Wvr. De CvdK ziet toe op de samenwerking in het RBT bij een bovenlokaal incident en hij kan aanwijzingen geven.

Hiervoor is al geconstateerd dat interregionale afstemming tussen veiligheidsregio's niet in de plannen van alle veiligheidsregio's is opgenomen, ondanks de wettelijke plicht daartoe. Respondenten oordelen erg verschillend over de rol van de Rijksoverheid en de bijbehorende verantwoordelijkheden. Ongeveer een derde van de respondenten is van mening dat de rol van de Rijksoverheid bij bovenregionale crises en rampen niet afdoende geregeld is, terwijl een even groot deel vindt dat dat wel het geval is.

De Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking heeft de bovenregionale samenwerking tussen Rijk en gemeente/regio's, tussen regio's onderling en tussen functionele ketens verder onderzocht. Over de bestuurlijke aansturing wordt nu geconcludeerd dat het ontbreekt aan:[325]

- eenheid van doctrine met betrekking tot opschaling en bovenregionale samenwerking;
- één aanspreekpunt op Rijksniveau voor facilitering aan de regio door landelijke diensten;
- helderheid over situaties die centrale aansturing behoeven;
- eenduidigheid in (bovenregionale) crisiscommunicatie.

Geïnterviewden geven aan dat het afkondigen van het GRIP-niveaus uniformiteit behoeft. Ook de werkgroep constateert dat de GRIP in regio's verschillend is uitgewerkt. De focus van de hulpverlening ligt vaak op technische voorwaarden voor operationele opschaling, terwijl dreiging van maatschappelijke onrust en impact in de media volgens de werkgroep

[323] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 128.

[324] In paragraaf 13.1 gaan we in op de landelijke aansturing van crises en rampen.

[325] Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 3.

ook belangrijke redenen zouden moeten kunnen zijn om bestuurlijk op te schalen naar regionaal niveau.[326] Het ontbreken van een unitaire doctrine leidt in de praktijk tot verschillende bestuurlijke opschaling in veiligheidsregio's. Ook geven geïnterviewden aan dat niet altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het (bestuurlijke) opschalingsproces en wanneer er sprake is van een bovenregionaal incident.

In de uitwerking van het advies van de werkgroep wordt voorgesteld om de opschalingsstructuur aan te vullen met een 'GRIP 5'-niveau. Daarvan zou sprake zijn bij een interregionale ramp of crisis, waar sprake is van een duidelijke bronregio en van effectregio('s). In een GRIP 5 situatie zou de coördinatie belegd dienen te worden bij de bronregio[327] en zou de Wvr de basis moeten vormen voor het bestuurlijk en operationeel optreden. De werkgroep adviseert:[328]

- het GRIP-schema en de toelichting daarop van de uitwerking van het advies, eventueel aangevuld met bevindingen uit andere deelprojecten, aan te merken als landelijk afsprakenkader;
- de operationalisering van wat onder GRIP 5 moet worden verstaan over te nemen.

Opgemerkt wordt dat de opschaling naar GRIP 4 of GRIP 5 alleen besloten dient te worden als de bestuurlijke noodzaak aanwezig is. Gelet op de bestuurlijke consequenties die dit besluit heeft, is er een expliciet besluit nodig van de voorzitter van de veiligheidsregio('s).[329] De kabinetsreactie spreekt van een coördinerende rol voor de bronregio bij opschaling van GRIP 4 naar GRIP 5.[330] Ook benoemt de werkgroep een GRIP 'Rijk'.[331]

Landsgrensoverschrijdende samenwerking is echter niet in de Wvr belegd. In de praktijk besteden de veiligheidsregio's wel aandacht aan dit onderwerp. De Inspectie VenJ constateert dat in acht van de twaalf regio's die grenzen aan Duitsland en/of België de grensoverschrijdende risico's onderdeel uitmaken van het risicoprofiel.[332]

Daarnaast ondernemen verschillende veiligheidsregio's initiatieven om afspraken te maken over samenwerking met hulpdiensten in het buitenland, waarbij overigens opvalt dat in de grensoverschrijdende samenwerking ook de provincie een rol speelt. Tussen de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen en de veiligheidsregio's in de provincie

326 Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 4.

327 Eenheid in verscheidenheid in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 6.

328 Eenheid in verscheidenheid in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 7.

329 Eenheid in verscheidenheid in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 7.

330 *Kamerstukken II* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 2.

331 Hierop gaan we in 13.1 verder in.

332 Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 72.

Gelderland zijn bijvoorbeeld op provinciaal niveau afspraken gemaakt over de samenwerking (overleg, gezamenlijke oefeningen en werkafspraken). In de provincie Noord-Brabant vindt eenzelfde ontwikkeling plaats met hulpdiensten uit België. Ook daar zijn afspraken gemaakt over gezamenlijk oefenen.

8.6 Tussenconclusies bestuurlijke aansturing van de veiligheidsregio

De in de Wvr gekozen vorm van verlengd lokaal bestuur dient verschillende doelen. Het beeld of deze doelen bereikt zijn, verschilt. Tussen de veiligheidsregio's bestaan grote verschillen in de manier waarop het bestuur functioneert. Daarbij speelt een rol dat het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing door burgemeesters weinig aandacht krijgt en zeker minder prominent is dan het domein openbare orde en veiligheid. Het bestuur van de veiligheidsregio lijkt voldoende geëquipeerd om leiding te kunnen geven aan de organisatie van de veiligheidsregio. Via het bestuur leren burgemeesters elkaar kennen – wat belangrijk is, omdat persoonlijke contacten tijdens rampen en crises van groot belang zijn.

De lokale democratische legitimatie voor de veiligheidsregio is uiterst beperkt. Veiligheids-regio's spannen zich in om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de afstand blijkt in de praktijk toch te groot om voor stevige democratische controle te kunnen zorgen. De burgemeester legt vaak hooguit één of enkele keren per jaar verantwoording af over zijn rol in de veiligheidsregio.

Veiligheidsregio's spannen zich in om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de afstand blijkt in de praktijk toch te groot om voor stevige democratische controle bij gemeenteraden te kunnen zorgen. Daarbij speelt ook de inhoud van het beleid een rol. Gemeenteraadsleden interesseren zich beperkt voor de – vaak technische – stukken uit de plancyclus die zij ontvangen. Ondanks dat de Wvr formeel wel ruimte biedt om eigen beleid te maken (door invloed uit te oefenen in de planvorming en door eigen afwegingen te maken ten aanzien van landelijke uitvoeringsnormen), wordt op lokaal niveau nauwelijks beleidsruimte ervaren. Dat kan enerzijds als tekort worden ervaren, omdat dit niet strookt met het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. Anderzijds kan ook beargumenteerd worden dat juist een 'beleidsarme' invulling van de taken van de veiligheidsregio beter past bij de huidige beperkte aansturing van en verantwoording naar de lokale democratie.

Omdat de wet de regio-indeling en samenstelling van het bestuur voorschrijft, heeft de gemeenteraad alleen het recht van begroting als feitelijk machtsmiddel in handen. Ondanks dat de Wvr formeel wel ruimte biedt om eigen beleid te maken (door invloed uit te oefenen in de planvorming en door eigen afwegingen te maken ten aanzien van landelijke uitvoeringsnormen), wordt op lokaal niveau nauwelijks beleidsruimte ervaren.

De wet voorziet in een planvormingscyclus, met het risicoprofiel en het beleidsplan als belangrijkste instrumenten voor het beleid van de veiligheidsregio en de aansturing of beïnvloeding daarvan door gemeenten. Deze cyclus is een vooruitgang ten opzichte van het eerder bestaande instrumentarium, dat een grotere mate van administratieve lasten met zich meebracht. De ervaringen met het risicoprofiel als instrument voor democratische afstemming zijn weinig bemoedigend; het instrument wordt ervaren als erg technocratisch. Over het beleidsplan wordt in het algemeen positiever geoordeeld.

Hoewel de relatie tussen gemeenten en veiligheidsregio in de huidige constructie erg beperkt is, is ze niet zonder betekenis. Het feit dat veiligheidsregio's hun beleid moeten voorhouden aan en afstemmen op gemeenten, dwingt veiligheidsregio's om een relatie met gemeenten te blijven onderhouden; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het huidige model stimuleert veiligheidsregio’s om een actief netwerk te blijven onderhouden met de gemeenten in het algemeen en de lokale brandweerkorpsen in het bijzonder.

Er zijn sterke aanwijzingen dat het eenhoofdige gezag in de vorm van de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio bijdraagt aan daadkrachtig en adequaat handelen als het noodzakelijk is. Er is brede consensus over de noodzaak om dit eenhoofdige gezag en de doorzettingsmacht bij de voorzitter van de veiligheidsregio te beleggen.

Als er ook andere ketens dan de hulpverleningsdiensten betrokken moeten worden, voldoet de opschalingsstructuur minder goed. Het meest zichtbaar is dat in de verhouding tot de openbare orde-kolom: de wet verplicht bij opschaling tot een Regionaal Beleidsteam (RBT), terwijl dat niet in alle gevallen noodzakelijk is en het onvoldoende duidelijk is hoe het RBT zich dan verhoudt tot de gezagsdriehoek van burgemeester, politie en Openbaar Ministerie.

In de Wvr ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij een ramp of crisis die de grenzen van de regio overstijgt. Dit gebrek leidt in de praktijk tot grote risico’s in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de warme fase. De adviezen van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking (zie 13.1.1) vormen een noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.

9 Functioneren en ervaringen (II) - schaalgrootte

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de Wvr functioneert en welke ervaringen zijn opgedaan rondom de **schaalgrootte** van de veiligheidsregio's.

9.1 Kwaliteitsverbetering rampenbestrijding en crisisbeheersing

9.1.1 Algemeen

Sinds 1 oktober 2010 heeft Nederland 25 veiligheidsregio's. Op dat moment waren de regio's congruent met de politieregio's. Inmiddels is er een Nationale Politie die bestaat uit tien regionale eenheden. Met de inwerkingtreding van Wpg zijn de buitengrenzen van de GGD en de ambulancevoorziening congruent geworden aan die van de veiligheidsregio's. Op 1 januari 2013 was de brandweer in 16 regio's geregionaliseerd. Als gevolg van de al eerder genoemde wetswijziging moeten op 1 januari 2014 alle brandweren geregionaliseerd zijn.

De Inspectie VenJ concludeert in de **Staat van de Rampenbestrijding 2013** dat de veiligheidsregio's nog volop bezig zijn met de implementatie van de wet- en regelgeving.[333] Ten opzichte van de nulmeting in 2010 is er volgens de Inspectie grote vooruitgang geboekt, ook al voldoet géén van de veiligheidsregio's op dit moment aan alle basisniveaus voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.[334]

9.1.2 Brandweerorganisatie

In hoofdstuk 6 is beschreven dat op 1 januari 2014 de volledige regionalisering van de brandweer moet zijn voltooid. De respondenten vinden dat regionalisering van de brandweer tot dusver heeft geleid tot zichtbaar positieve effecten op de kwaliteit van de brandweerorganisatie. De voorzitters veiligheidsregio, regionaal commandanten en directeuren publieke gezondheid vinden dit in ruime mate, terwijl burgemeesters, gemeentesecretarissen, AOOV'ers en de coördinerend gemeentelijk functionarissen ook positieve effecten ervaren, maar in mindere mate. De verschillen tussen bijvoorbeeld de voorzitters veiligheidsregio en de gemeentesecretarissen en de AOOV'ers zijn significant. Daarnaast is dankzij de regionalisering van de brandweer de veiligheidsregio in staat specialistische kennis, zoals brandveiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding in stand te houden volgens een ruime meerderheid van de respondenten (80,6% vs. 13,6%).

9.1.3 Expertise

De ervaringen van respondenten inzake de vraag of een regionale schaal de expertise over brandveiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding beter borgt, lopen (significant) uiteen. Van de meeste respondenten zijn de ervaringen positief, maar de gemeentesecretarissen en de AOOV'ers delen dat niet.

Diverse geïnterviewden geven aan dat zij de indruk hebben dat er op gemeentelijk niveau een professionaliseringsslag in de voorbereiding heeft plaatsgevonden, alsook wat betreft de beleids- en managementfuncties in de organisatie van de veiligheidsregio's.

[333] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 16.

[334] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 17.

9.1.4 Preparatie en repressiefase

De meeste respondenten zijn in ruime mate van mening dat de schaalvergroting sinds de inwerkingtreding van de Wvr heeft geleid tot zichtbare kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de preparatiefase.[335] Ook zijn de respondenten het in ruime mate eens met de stelling dat de preparatie op rampen en crises is verbeterd door deze onder één regionale bestuurlijke regie te organiseren.

De schaalvergroting heeft volgens de respondenten ook geleid tot een kwaliteitsverbetering in de repressiefase.[336]

9.1.5 Operationele slagkracht van de hulpverleningsdiensten

De meeste geïnterviewden delen het beeld dat de invoering van de veiligheidsregio randvoorwaarden schept voor een betere kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De ervaringen inzake de vraag of de operationele slagkracht van de hulpverleningsdiensten wordt vergroot door het beleggen van de bestuurlijke aansturing van de hulpverleningsdiensten op regionaal niveau zijn gemiddeld positief. De voorzitters van de veiligheidsregio's en de burgemeesters zijn significant positiever dan andere respondenten.

Wel delen geïnterviewden de analyse dat dit niet geldt voor alle kolommen binnen de veiligheidsregio. De gemeenten lijken niet in staat te zijn om hun rol in rampenbestrijding en crisisbeheersing adequaat op lokaal niveau te organiseren; regionale samenwerking is daarvoor nodig. Met name na de inwerkingtreding van de Wvr gingen gemeenten zelf aan de slag met het opleiden, trainen en oefenen. Ook mensen die tijdens een ramp of crisis hun 'normale' werk moeten blijven uitvoeren, werden extra opgeleid. Dat is overbodig. Een gevolg is dat de samenwerking op regionaal niveau tussen gemeenten volgens geïnterviewden toeneemt.[337]

9.1.6 Effectiviteit

Geïnterviewden geven aan dat de kans zo klein is dat een specifieke ramp of crisis een willekeurige gemeente raakt, dat het niet kosteneffectief is om op lokaal niveau op iedere ramp voorbereid te zijn. Sommige geïnterviewden geven aan dat dit ook voor het niveau van de veiligheidsregio geldt en dat daarmee het nationale niveau in hun ogen geschikter is om de preparatie van rampen en crises te organiseren.

Volgens de ervaringen van respondenten heeft de ontwikkeling van de veiligheidsregio's – op regionale schaal – bijgedragen aan een efficiëntere en effectievere preparatiefase en repressiefase. Raadsgriffiers zijn significant positiever over een effectievere preparatiefase

[335] Het oordeel van de burgemeesters en raadsgriffiers is daarbij overigens (significant) negatiever ten opzichte van de andere respondenten.

[336] Ook hier geldt dat er verschillen zijn in de antwoorden van respondenten; het oordeel van de raadsgriffiers is significant negatiever dan dat van burgemeesters en de AOOV'ers.

[337] In paragraaf 10.4 wordt het functioneren van de gemeentelijke kolom verder uitgewerkt.

als gevolg van de ontwikkeling van veiligheidsregio's dan voorzitters van veiligheidsregio's en burgemeesters. Wat betreft een effectievere repressiefase zijn de voorzitters van veiligheidsregio's positiever dan de raadgriffiers.

9.2 Samenwerking op één regionale schaal

9.2.1 De politie als partner in de rampenbestrijding en crisisbeheersing

De 25 veiligheidsregio's functioneren op een regionale schaal. Leidend voor de keuze van de schaalgrootte vormde de schaal van de politie. Met de invoering van één Nationale Politie kent de politieorganisatie niet langer 25 regio's, maar 10 regionale eenheden. Als gevolg van de verandering in schaalgrootte moet een regionale eenheid van politie met meerdere veiligheidsregio's afspraken maken over de operationele samenwerking.

In 2010 is in opdracht van de toenmalige Raad van Korpschefs (RKC) de betrokkenheid van de politie bij de veiligheidsregio onderzocht.[338] Daarvoor is gebruikgemaakt van het opgestelde referentiekader politie uit 2008.[339] Doel van dit referentiekader is om een bijdrage te leveren aan de versterking van de kwaliteit en professionaliteit van de politie in de veiligheidsregio. Over de bijdrage van de politie aan de veiligheidsregio zijn de volgende algemene bevindingen geformuleerd:[340]

- de politie is actief op het gebied van crisisbeheersing;
- de verbinding met veiligheidsregio is goed georganiseerd;
- op het gebied van crisisbeheersing is er een kloof tussen strategie en uitvoering;
- conflict en crisisbeheersing wordt niet gezien als kerntaak van de politie;
- de veiligheidsregio wordt nog onvoldoende benut voor de uitvoering van politietaken.

Geïnterviewden geven aan dat de operationele samenwerking op regionaal niveau tussen politie en veiligheidsregio's niet van de grond is gekomen. Als reden wordt genoemd dat de politieorganisatie na de inwerkingtreding van de Wvr al voorsorteerde op de totstandkoming van één landelijke politieorganisatie. Deze is inmiddels een feit en de samenwerking tussen politie (regionale eenheden) en de veiligheidsregio is volgens geïnterviewden nog volop in ontwikkeling.[341] Op dit moment is nog onduidelijk wat de gevolgen hiervan zullen zijn voor de operationele samenwerking van de veiligheidsregio met de politie als crisispartner. Geïnterviewden noemen dat de verschillen in het niveau van de samenwerking van de politie met de veiligheidsregio's onder meer zitten in de traditie van samenwerking en de persoonlijke relaties tussen bestuurders en leidinggevenden.[342]

338 Twynstra Gudde, Politie in de veiligheidsregio, 2010.

339 Twynstra Gudde, Werken aan de kwaliteit en professionaliteit van de politie in de veiligheidsregio, 2008.

340 Twynstra Gudde, Politie in de veiligheidsregio, 2010, p. 10 - 13.

341 De ontwikkeling naar een Nationale Politie heeft ook invloed op de schaal en aansturing van de meldkamer. Daar gaan we in paragraaf 10.5 op in.

342 De bestuurlijke samenwerking tussen de veiligheidsregio en de politie wordt in paragraaf 8.1 behandeld.

Met de indeling van de politie in tien regionale eenheden verwachten diverse geïnterviewden dat de indeling van de veiligheidsregio's ter discussie zal komen te staan. De vraag zal dan zijn of indeling van de veiligheidsregio's opnieuw congruent moet worden met de regionale eenheden van de politie. Vooral landelijk opererende organisaties pleiten voor veiligheidsregio's op het niveau van de politie, omdat zij verwachten dat hun coördinatielast afneemt. Op het niveau van veiligheidsregio's en gemeenten is men bezorgd dat herindeling opnieuw leidt tot interne organisatorische discussies en dat de veiligheidsregio's (te) ver af komen te staan van de gemeentelijke praktijk. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat respondenten – op de voormalig korpschefs na – verwachten dat opschaling naar de tien regionale eenheden van de Nationale Politie mogelijk zal leiden tot negatieve effecten op de multidisciplinaire samenwerking.

9.2.2 Samenwerking in de witte kolom

Met de inwerkingtreding van de Wet publieke gezondheid tweede tranche zijn de **GGD-regio's** verplicht om congruent te worden met de veiligheidsregio's. Deze congruentie is overigens nog niet volledig gerealiseerd. De aansturing van de GGD en GHOR gebeurt door een directeur Publieke Gezondheid en is bij wet vastgelegd. Doel van de wijziging is onder andere om een bestuurlijke en operationele eenheid te creëren voor de bestrijding van een (infectieziekte)crisis.[343]

Geïnterviewden geven aan dat met de regiovorming van de GGD het er soms op lijkt dat GHOR en veiligheidsregio weer verder van elkaar af komen te staan, omdat de GHOR dichter bij de GGD komt te staan. Bovendien is de GHOR geen organisatie, zoals de brandweer, maar een samenwerkingsverband van veel verschillende partijen. Ook wordt genoemd dat de GHOR zich nu minder op het regionale niveau richt en meer op de samenwerking met landelijke partners. Ook de indeling met traumaregio's is complicerend, omdat deze niet congruent zijn met de veiligheidsregio's.

De congruentie is volgens de geënquêteerden ook een voorwaarde voor samenwerking tussen de GHOR, GGD, traumaregio en veiligheidsregio. Geïnterviewden geven aan dat het ook goed zou zijn wanneer de ROAZ's in elk geval aan de buitengrenzen congruent zouden zijn aan die van de veiligheidsregio. Dat betekent dat een veiligheidsregio niet in meerdere ROAZ-gebieden ligt.

9.2.3 De brandweer

De regionalisering van de **brandweer** is door de minister gezien als een middel om de kwaliteit van de brandweer te verhogen.[344] Het regionaliseringstraject van de brandweer is nog niet afgerond. Op 1 januari 2013 was de brandweer in 16 regio's geregionaliseerd. In 9 veiligheidsregio's was dat niet het geval.

Het beeld over het functioneren van de brandweer als gevolg van de regionalisering is niet onverdeeld positief. Geïnterviewden geven aan dat de lokale aandacht voor het

[343] De samenwerking tussen GGD en veiligheidsregio wordt in bestuurlijk-juridisch opzicht verschillend ingericht. Daarover meer in paragraaf 10.3.2.

[344] *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 841, nr. 3, p. 15.

brandweerwerk is verminderd door de regionalisering. Daarvoor in de plaats is een regionale organisatie gekomen, die meer werkt volgens regels, plannen en procedures dan met de – volgens hen noodzakelijke – kennis van de lokale omgeving. Zij geven aan dat de kwaliteit en de mate van geoefendheid daardoor negatief worden beïnvloed.

9.2.4 Omgevingsdiensten

Een laatste organisatie die op regionaal niveau werkzaam is op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is de **omgevingsdienst** (ook wel Regionale Uitvoeringsdiensten, RUD's). De omgevingsdiensten zijn een loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu, bouwen, natuur en water. De schaal van de omgevingsdiensten is in sommige gevallen wel en in sommige gevallen niet congruent met de schaal van de veiligheidsregio's. Het aantal omgevingsdiensten op 1 januari 2013 bedroeg 28.

Met name het onderwerp milieu raakt de preventieve taken van de veiligheidsregio. Bij onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack bleek bijvoorbeeld dat het toezicht op de naleving van de veiligheidsmaatregelen bij zogenoemde BRZO-bedrijven niet professioneel genoeg functioneerde.[345] De minister van Infrastructuur en Milieu heeft daarom aangekondigd dat de toezichttaken op BRZO-bedrijven bij zes gespecialiseerde RUD's zal worden ondergebracht.

De samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's staat nog in de kinderschoenen. Informatie over het functioneren op verschillende schaalgrootte is om die reden beperkt.

9.2.5 Ervaringen over samenwerking met crisispartners

De respondenten ervaren de samenwerking met crisispartners die op een andere schaal zijn georganiseerd positief. Ongeveer een kwart van de respondenten (23%) ervaart problemen in de samenwerking met de crisispartners. De knelpunten die benoemd worden, hebben niet zozeer betrekking op de incongruentie tussen de veiligheidsregio en het OM – de buitengrenzen van de arrondissementen vallen samen met die van de veiligheidsregio – maar op de samenwerkingsrelaties, bijvoorbeeld de betrokkenheid van het OM bij oefeningen. Knelpunten die worden genoemd, zijn de communicatie, de betrokkenheid bij oefeningen, capaciteit en de informatie-uitwisseling.[346]

Voor binnenlandse crisisbeheersing kent Defensie drie geografische gebieden, Elk gebied valt onder het gezag van één van de drie landmachtbrigades, die de functie van Regionaal Militair Commandant uitoefenen. Ondanks dat het ministerie van Defensie op een andere geografische schaal is georganiseerd, heeft het in het kader van de intensivering civiel-

[345] Bedrijven die activiteiten ontplooien op het vlak van de behandeling, de productie, het gebruik of de opslag van gevaarlijke stoffen en daarmee vallen onder het Brzo 1999. Deze bedrijven moeten een preventiebeleid voor zware ongevallen en een veiligheidsbeheersysteem hebben ingevoerd.

[346] In paragraaf 11.1 komt dit onderwerp uitgebreider aan bod.

militaire samenwerking (ICMS) inmiddels voor iedere veiligheidsregio een Officier Veiligheidsregio (OVR) als militair liaison beschikbaar gesteld.[347]

9.2.6 Aantal veiligheidsregio's

Diverse geïnterviewden geven aan dat het precieze aantal veiligheidsregio's en de indeling ervan wat hen betreft weinig relevant is. De gekozen regio-indeling is tot op zekere hoogte arbitrair. Bij het bepalen van het optimale schaalniveau zijn verschillende elementen van belang. Enerzijds moet de veiligheidsregio voldoende omvang hebben om de gevraagde kwaliteit te kunnen realiseren. Anderzijds moet de veiligheidsregio niet te ver af staan van de gemeenten die onderdeel zijn van de veiligheidsregio.

Deze twee belangen zijn op dit moment volgens sommigen redelijk in evenwicht; anderen zijn van mening dat de veiligheidsregio te ver af staat van gemeenten, van de landelijke organisaties of van beiden.

Uit het enquêteonderzoek blijkt dat de meeste respondenten positief denken over de houdbaarheid van de regionale schaal voor de komende jaren. De voormalige korpschefs en coördinerend gemeentelijk functionarissen zijn hier minder positief over.

9.3 Tussenconclusies schaalgrootte

Met de invoering van de Wvr is de schaal van de veiligheidsregio vastgelegd op het regioniveau van de voormalige politiekorpsen. Deze keuze voor dit schaalniveau heeft – in combinatie met andere maatregelen – geleid tot kwaliteitsverbetering, een vergroting van de expertise, versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Met de vorming van de politie-eenheden is de beheersverantwoordelijkheid voor de politie op een nationaal niveau belegd. De gezagslijnen van de burgemeester zijn ongewijzigd gebleven. Intensieve samenwerking tussen politie, brandweer, GHOR en gemeenten is nog steeds uitgangspunt van de Wvr. De diverse waarborgen die hiertoe in de Wvr zijn opgenomen, zoals territoriale congruentie aan de buitengrenzen, afstemming van planvorming (beleidsplan/crisisplan), personele unie tussen voorzitter veiligheidsregio en korpsbeheerder / bestuur veiligheidsregio en regionaal college, afsluiten van samenwerkingsconvenanten), zijn met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 aangepast aan de nieuwe situatie. Die situatie bestaat nog te kort om een oordeel te geven wat de gevolgen zijn. Wel constateert de Inspectie in de 'Staat van de Rampenbestrijding' dat duidelijk is dat de politie de komende tijd vooral bezig zal zijn met de vorming van de Nationale Politie en de organisatorische en andere consequenties die dat zal hebben voor de eigen politieorganisatie. De Inspectie benoemt als risico dat er minder tijd zal zijn om diepgaand na te denken hoe in de toekomst de politionele taak bij de crisisbeheersing vorm zou moeten krijgen.

[347] Auditdienst Defensie en IOOV, Civiel-militaire samenwerking: Tussenmeting 2009, 2010, p. 10. Paragraaf 10.6.2. gaat in op de multidisciplinaire samenwerking met Defensie, 10.6.4. op het convenant en 11.2 op de bijstandsverlening door Defensie.

Doordat de politieorganisatie is opgeschaald naar tien regio's, komt de vraag op of veiligheidsregio's niet op dat schaalniveau zouden moeten georganiseerd. Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio's zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces kunnen verstoren.

Ten aanzien van de geneeskundige hulp is congruentie met de GGD-regio's bereikt. Complicerend aan de samenwerking met het zorgveld is de relatie tussen de GHOR en de ROAZ.

Voor de RUD's geldt dat deze nog te zeer in ontwikkeling zijn en dat de samenwerking met de veiligheidsregio nog te veel onduidelijkheden bevat, bijvoorbeeld in hoeverre congruentie wordt gerealiseerd, om te kunnen spreken van (potentiële) kwaliteitsverbeteringen door het functioneren op een bovenlokale schaal.

Buiten de hulpverleningsdiensten bestaan veel organisaties die belangrijke functies vervullen bij het bestrijden van rampen, maar waarmee congruentie niet bestaat en ook niet gemakkelijk kan worden gerealiseerd (denk aan bijvoorbeeld de waterschappen of Defensie). Voor deze partijen is de opschaling naar 25 regio's een vooruitgang ten opzichte van de oude situatie waarin zij met individuele gemeenten afspraken moesten maken. De praktijk laat echter ook zien dat de samenwerking met partijen die op een andere schaal opereren niet vanzelfsprekend van de grond komt (zie onder andere paragraaf 10.6).

10 Functioneren en ervaringen (III) - organisatie

Dit hoofdstuk gaat in op het thema **organisatie.** Het thema wordt opgedeeld in organisatievormen van de veiligheidsregio's, de (geregionaliseerde) brandweer, de GHOR, de bevolkingszorg (gemeentelijke kolom), de meldkamer en de multidisciplinaire samenwerking met crisispartners.

10.1 Organisatievormen veiligheidsregio's: landelijk beeld

De Wvr laat ruimte aan het bestuur van de veiligheidsregio om de organisatie in te richten. Er is slechts een aantal elementen van de inrichting van de organisatie waar de wet toe verplicht. Dat zijn de volgende organisatorische voorschriften:

- **Rode kolom (brandweer)** – het aanstellen van een regionaal brandweercommandant; het in dienst zijn van de veiligheidsregio; en bepalingen over het personeel.
- **Witte kolom (GHOR)** – de directeur Publieke Gezondheid als leider van de GGD en de GHOR; het in dienst zijn van de veiligheidsregio; en de schriftelijke afspraken van het bestuur van de veiligheidsregio met hulpverleningsdiensten in de zorg over hun inzet.
- **Oranje kolom (gemeenten)**-- het aanstellen van een 'coördinerend functionaris' voor de gemeentelijke processen.
- **Meldkamer** – het voorzien daarin door het bestuur van de veiligheidsregio; de colocatie van verschillende hulpverleningsdiensten daarin; en de schriftelijke afspraken tussen de besturen van de veiligheidsregio's die een meldkamer delen

Uit de interviews blijkt dat er verschillen zijn in de manier waarop veiligheidsregio's zijn georganiseerd. De belangrijkste vormverschillen zijn gelegen in:

- het **takenpakket** van de veiligheidsregio – alleen de wettelijke taken of een uitgebreider takenpakket, al dan niet met de mogelijkheid om per gemeente te besluiten taken uit te besteden aan de veiligheidsregio, alleen gericht op rampenbestrijding/fysieke veiligheid, of ook (onderdelen van) sociale veiligheid.
- (in samenhang daarmee) de **omvang en inrichting van de organisatie** – de mate waarin uitvoerende taken onderdeel uitmaken van de organisatie. Voor de brandweer gaat het naast repressie dan ook om preventieve taken; daarnaast is zichtbaar dat ook de GGD en de ambulancevoorziening (al dan niet in dezelfde gemeenschappelijke regeling) onderdeel kunnen zijn van de veiligheidsregio-organisatie.
- (idem) de mate waarin de veiligheidsregio **beleidsrijk of uitvoerend** opereert – in sommige regio's zijn bij de veiligheidsregio ook beleidsmatige en/of bestuursondersteunende taken belegd, bij andere is dat niet of veel minder het geval.
- de **inrichting van de multidisciplinaire samenwerking** rondom rampenbestrijding en crisisbeheersing – de mate waarin de politie (voorheen korpschef) en het OM (in de zogenaamde 'vijfhoek') participeren in de structuur van de veiligheidsregio; het al dan niet aansluiten van het veiligheidshuis bij die structuur. Overigens is het beeld over de effecten van de nationalisatie van de politie sinds 1 januari 2013 nog niet uitgekristalliseerd.
- de **managementstructuur** – het al dan niet aanstellen van een ('ontkleurde') directeur veiligheidsregio[348], als manager van onder andere de commandant brandweer; dan wel het

[348] Door geïnterviewden wordt een ontkleurde directeur genoemd als een soort voorzitter van de 'veiligheidsdirectie'.

combineren van taken, waarbij in de meeste regio's de regionaal commandant brandweer tevens voorzitter is van de veiligheidsdirectie en in een aantal regio's een roulerend model wordt gehanteerd.

- de wijze waarop de **relatie met de gemeenten** is vormgegeven – in sommige regio's is daarvoor één van de zittende gemeentesecretarissen aangewezen als coördinerend functionaris, terwijl in andere regio's daarvoor een secretaris is vrijgesteld. Daarnaast is zichtbaar dat de secretarissen in enkele regio's een dubbelrol innemen en hun rol niet alleen zien als 'operationeel leider' van de bevolkingszorg, maar ook positie innemen in het bevorderen van de (gemeenschappelijke) aansturing van de veiligheidsregio's door de colleges van B&W.

Uit de interviews is op te maken dat de actoren in en om de veiligheidsregio verschillende opvattingen hebben over de huidige en gewenste organisatie van de veiligheidsregio. In de ogen van veel 'omstanders' is de veiligheidsregio vooral een regionale brandweer-organisatie, waarin naast de repressie ook enkele beleidsmatige en ondersteunende taken zijn opgenomen. Anderen zien de veiligheidsregio meer toegroeien naar een integrale veiligheidsorganisatie, waarvan een breder veiligheidsbeleid de basis vormt voor de veiligheidsregio. In die laatste opvatting wordt een al te dominante rol van de brandweer als hinderlijk gezien voor de gewenste multidisciplinaire samenwerking.

Uit het enquêteonderzoek blijkt dat het merendeel van de bevraagden (56,8% vs. 35,5%) het geen probleem vindt dat de Wvr veel vrijheid aan de veiligheidsregio's geeft om de organisatie naar eigen inzicht in te richten. Wel is een meerderheid (52,4% vs. 42,4%) van de actoren van mening dat de huidige verschillen in de organisatie-inrichting een risico vormen voor de samenwerking tussen veiligheidsregio's ten tijde van een ramp of crisis. Beleidsmedewerkers van de waterschappen signaleren deze risico's ook (88,0% vs. 12,0%). Respondenten doelen onder meer op problemen in de communicatie: de verschillen leiden in de operationele fase tot onduidelijkheid over wie in de organisatie welke bevoegdheden heeft en tot verschillen in definities. Genoemd wordt ook dat de teamsamenstelling in de GRIP-structuur kan afwijken van de landelijke standaard, wat zorgt voor begripsverwarring in het geval van bovenregionale samenwerking. Sommigen noemen het problematisch dat de operationele procedures verschillen. Dergelijke verschillen kunnen er tijdens crises toe leiden dat kostbare tijd verloren gaat met het leren kennen van elkaars organisatie.

De opvattingen over **management en besturing** van de veiligheidsregio blijken te verschillen. Sommige actoren leggen de nadruk op een sterke aansturing en krachtig management van de veiligheidsregio. In die lijn van denken ligt de focus op aspecten als eenhoofdige aansturing, heldere en korte bestuurlijke lijnen, een organisatie met voldoende omvang (ook met het oog op de overhead) en een dominante rol voor het management van de organisatie. Anderen leggen meer de nadruk op het inherente 'netwerkkarakter' van de voorbereiding op rampen en crises en wijzen daarbij op het belang om ook partijen te binden die een minder verplichtende relatie hebben met, c.q. niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de veiligheidsregio. Daarbij wordt dan gedacht aan de rol van de vrijwillige brandweer, het autonome medische veld in de 'witte kolom', de gemeenten en de crisispartners. In deze lijn van denken is de veiligheidsregio niet zozeer een hiërarchische organisatie, als wel een samenwerkingsverband.

Een kleine meerderheid van de respondenten vindt dat de genoemde verschillen in de organisatie-inrichting een groot risico vormen voor de samenwerking met crisispartners ten tijde van een ramp of crisis (49,7% vs. 44,4%). Voor de waterschappen geldt dit in versterkte

mate (84,0% vs. 16,0%). Er is geen significant verschil, maar de voorzitters van de veiligheidsregio's en de DPG'en zijn het hiermee oneens.

10.2 Rode kolom (brandweer)

De organisatie van de brandweer is gedetailleerd beschreven in een aantal artikelen van de Wvr en in het onderliggende Bvr. Daar wordt ingegaan op:

- de brandweercommandant;
- de brandweer in regionale dienst;
- eisen aan het personeel;
- de adviseur gevaarlijke stoffen;
- de bedrijfsbrandweer.

Over de huidige en gewenste positie van de repressieve brandweer en de regionaal commandant in de veiligheidsregio bestaat consensus. Wel zijn de meeste actoren van mening dat de Wvr onvoldoende duidelijk maakt welke preventieve brandweertaken bij de veiligheidsregio thuishoren (54,3% vs. 22,1%). Onder preventieve brandweertaken verstaat de Wvr het geven van advies aan overheden en organisaties inzake de brandpreventie, brandbestrijding en gevaarlijke stoffen. Respondenten merken op dat de preventieve brandweertaken verder gaan dan bouwadvies, maar dat er onduidelijkheid is over de reikwijdte van de taken.

10.2.1 Regionale brandweer

De eis om tot een volledige regionale brandweerorganisaties te komen, is met een wijziging in de Wvr opgenomen. De Wvr legt de regionalisering van de brandweer onder het bestuur van de 25 veiligheidsregio's vast. Per 1-1-2014 moet de regionalisering afgerond zijn. Doordat de brandweer nog in een ontwikkelproces zit, zijn de brandweerorganisaties nog verschillend georganiseerd. De taken en verantwoordelijkheden van de brandcommandant zijn weliswaar vastgelegd in de Wvr, maar in de praktijk hebben de 25 commandanten verschillende bevoegdheden.

Over het al dan niet regionaliseren van de brandweer is veel discussie geweest. Voorstanders van deze operatie wezen erop dat schaalvergroting in het belang zou zijn van kwaliteitsverbetering van de brandweerzorg (zie ook hoofdstuk 9), kon bijdragen aan het in stand houden van specifieke expertise en zou kunnen leiden tot schaal- en efficiëntievoordelen. Tegenstanders vreesden dat een regionale brandweer zou leiden tot onnodig grote afstand tot het gemeentelijk bestuur en de lokale democratie en tot uitstroom van een groot deel van de vrijwilligers bij de brandweer (zie hierna).

Een zorgpunt dat door diverse geïnterviewden wordt genoemd, is de bestuurlijke en maatschappelijke aandacht voor de kwaliteit van de brandweerzorg. Door de regionalisering is de brandweer verder van gemeenten komen te staan; bovendien wordt gesteld dat de aandacht voor de kwaliteit van de brandweerzorg lijdt onder de focus op voorbereiding en op rampenbestrijding. Er is ondanks verbeterprojecten in de bedrijfsvoering nog weinig zicht op het operationeel presteren van de brandweer. Zo wordt

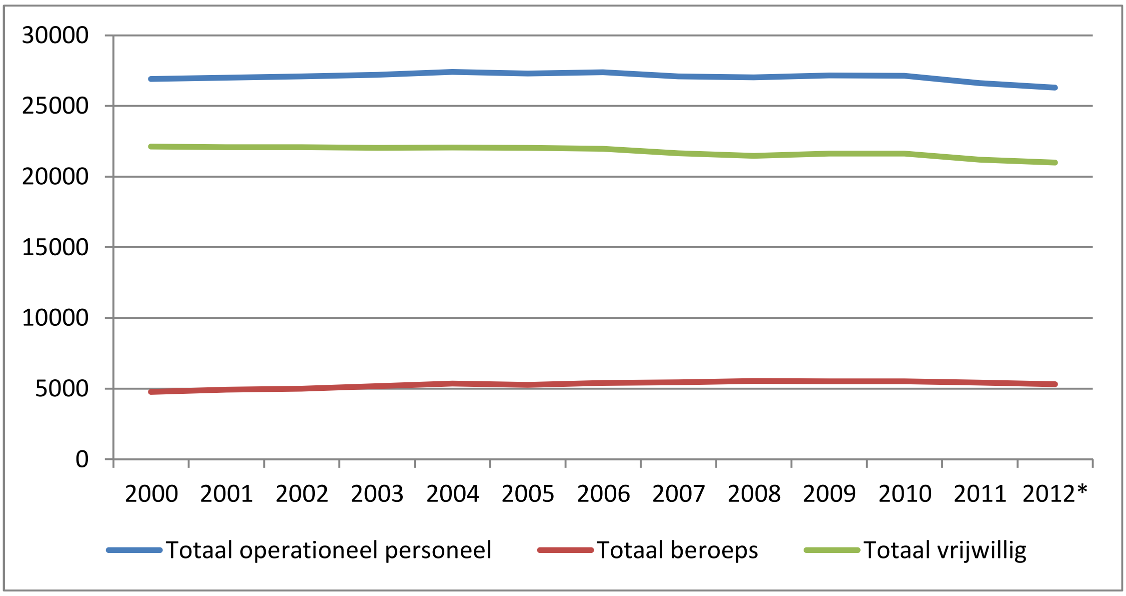
in het rapport **Ter Plaatse** van de Inspectie VenJ geconcludeerd dat in slechts 5 van de 25 regio's managementinformatie over opkomsttijden beschikbaar is.[349]

10.2.2 Brandweervrijwilligers

Een groot deel van de Nederlandse brandweerlieden is vrijwilliger. Het woord 'vrijwillig' heeft hier betrekking op de toetreding tot de brandweerorganisatie. Vrijwilligers vervullen dezelfde taken als de beroepsbrandweer en hebben dezelfde verplichtingen, ook qua opleiding en oefening. Vrijwillige brandweerlieden hebben een dienstverband met de gemeente of veiligheidsregio, maar hebben in tegenstelling tot de beroepsbrandweer geen vast dienstverband en zijn over het algemeen niet 'gekazerneerd', maar bewegen zich op afroep naar de kazerne. Vrijwilligers bij de gemeentelijke brandweer krijgen een vergoeding, waarvoor gemeenten en veiligheidsregio's een eigen rechtspositieregeling (moeten) vaststellen.

Zonder significante uitzonderingen vindt een ruime meerderheid van de actoren dat door de (voorgenomen) regionalisering van de brandweer de kwaliteit (geoefendheid, kennis- en ervaringsniveau) van brandweervrijwilligers wordt verbeterd (69,3% vs. 20,4%). Een groot deel van de respondenten (62,8%) ervaart dat de (voorgenomen) regionalisering van de brandweer bij brandweervrijwilligers leidt tot onrust (62,8% vs. 35,8%). Van uitstroom onder brandweervrijwilligers is amper sprake, zo blijkt uit de onderstaande figuur.

*Figuur 10: Ontwikkeling van de omvang van het personeel regionale en gemeentelijke brandweer uitgesplitst naar beroeps en vrijwillig (*zijn voorlopige cijfers)*[350]



Ook in het enquêteonderzoek signaleren de meeste respondenten niet dat het aantal brandweervrijwilligers afneemt (66,4% vs. 24,8%). Geïnterviewden geven wel aan dat het mogelijk sluiten van kazernes de kans op onrust en vertrek bij brandweervrijwilligers sterk

349 Inspectie VenJ, Ter plaatse, 2012.

350 Centraal Bureau voor de Statistiek, juni 2012.

doet toenemen. Tot nu toe is het aantal voornemens om posten te sluiten echter beperkt. De geïnterviewden stellen verder dat brandweervrijwilligers een hogere belasting ondervinden van de invulling van de kwaliteitseis van vakbekwaamheid uit de Wvr, bijvoorbeeld op het vlak van het grote aantal opleidingen. Dit wordt onderschreven in een onderzoek in opdracht van het A+O fonds gemeenten, waarin de onderzoekers daarnaast stellen dat ook de hoge(re) eisen aan opkomsttijden tot een hogere belasting leiden.[351] Dit resulteert in spanning tussen korpsleiding en vrijwilligers.[352]

10.2.3 Bedrijfsbrandweer

Er zijn in Nederland 112 bedrijfsbrandweren.[353] Het bestuur van de veiligheidsregio kan een inrichting die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid, aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig (artikel 31 Wvr). Deze taak lag voor de invoering van de Wvr bij gemeenten en ligt sinds de invoering van de Wvr bij de veiligheidsregio, die bezig zijn met een ‘inhaalslag’. Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack heeft de Inspectie VenJ een inventarisatie uitgevoerd naar de uitvoering van artikel 31. De Inspectie VenJ concludeert dat nog niet alle risicovolle bedrijven door de veiligheidsregio's zijn beoordeeld. 62% van de veiligheidsrapportplichtige bedrijven (156 van de 251) is beoordeeld, evenals 14% van de zogenoemde Preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo)-bedrijven (24 van de 171).[354]

Geïnterviewden merken op dat de veiligheidsregio's veel tijd kwijt zijn aan de uitvoering van artikel 31, omdat per inrichting wordt bekeken of een bedrijfsbrandweer nodig is en niet per gebied.[355] Indien de veiligheidsregio's een bedrijfsbrandweer aan een cluster bedrijven zouden kunnen opdragen, zou dat de benodigde ambtelijke inzet kunnen verminderen.

In de interviews wordt verder genoemd dat de bedrijfsbrandweer minder goed voorbereid is op de taken dan de overheidsbrandweer. Een oorzaak daarvoor zou de wisselende samenstelling van de bedrijfsbrandweerteams zijn, die ook met uitzendkrachten werken, waardoor minder correctie door sociale controle plaatsvindt dan bij de overheidsbrandweer.

---

351 Berenschot, Onderzoek naar bedrijfsvoeringsmodellen voor de inzet van brandweervrijwilligers in opdracht van het A+O fonds gemeenten, 2011, p. 39.

352 Berenschot, Onderzoek naar bedrijfsvoeringsmodellen voor de inzet van brandweervrijwilligers in opdracht van het A+O fonds gemeenten, 2011, p. 40.

353 Inspectie VenJ, Aanwijzing Bedrijfsbrandweer Risicobedrijven, 2011, p. 45 (peildatum 1 augustus 2011).

354 Bedrijven die activiteiten ontplooien op het vlak van de behandeling, de productie, het gebruik of de opslag van gevaarlijke stoffen en daarmee vallen onder het Brzo-1999. Deze bedrijven moeten een preventiebeleid voor zware ongevallen en een veiligheidsbeheersysteem hebben ingevoerd.

355 Art 7.3.3 van het Besluit biedt deze mogelijkheid, echter niet zonder ieder bedrijf afzonderlijk te beoordelen.

In het rapport van de Inspectie VenJ wordt ook aangegeven dat de afstemming tussen de omgevingsvergunning en de beoordeling in het kader van artikel 31 zowel inhoudelijk als qua termijnen verbeterd dient te worden.[356]

10.3 Witte kolom (GHOR)

10.3.1 De directeur Publieke Gezondheid

De Wvr regelde ten aanzien van de organisatie van de GHOR alleen dat deze zou worden aangestuurd door de directeur GHOR, die belast is met de 'operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening'. De wet bepaalt dat instellingen en ambulancevervoerders 'de nodige maatregelen treffen, afspraken maken met het bestuur van de veiligheidsregio en het bestuur informatie verstrekken'. Als een instelling daarin volgens het bestuur tekortschiet, kan het bestuur een aanwijzing geven. Als dat niet volstaat, kan de voorzitter een verzoek indienen bij het ministerie van VWS om maatregelen te treffen.

Met ingang van 1 januari 2012 is de Wpg tweede tranche in werking getreden. De doelen van deze wet zijn om de organisatie van de publieke gezondheidszorg beter te laten aansluiten bij de Wvr en de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van grootschalige infectieziekte-uitbraken te bundelen. De Wpg regelt de koppeling tussen de GGD en GHOR door het instellen van de functie directeur Publieke Gezondheid, die zowel de GGD als de GHOR aanstuurt. Dit werd wenselijk geacht omdat de capaciteit van de GHOR tijdens een responsfase in veel gevallen ontoereikend is. Inmiddels is in het overgrote deel van de veiligheidsregio een DPG benoemd. In enkele regio's zijn overgangsafspraken gemaakt en/of is sprake van een tweehoofdige invulling.

Een grote meerderheid van de respondenten is van mening dat met de intrede van de functie DPG een betere operationele afstemming van de werkprocessen van de veiligheidsregio, de GGD en de GHOR geborgd is (67,6% vs. 7,6%). De DPG'en zelf zijn significant positiever over die verandering.

10.3.2 Organisatie en gemeenschappelijke regeling

De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de GHOR is vastgelegd in de Wvr. In de praktijk is de organisatie van de GHOR in relatie tot de veiligheidsregio en GGD verschillend vormgegeven.[357]

- De GHOR is onderdeel van één gemeenschappelijke organisatie van de veiligheidsregio en de GGD. Dit betreft vijf regio's; daarin is ook één gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio en GGD ingesteld.
- De GHOR is onderdeel van de veiligheidsregio en wordt daarbinnen uitgevoerd. Dit betreft elf regio's.
- De GHOR is onderdeel van de veiligheidsregio, maar wordt op basis van een dienstverleningsovereenkomst uitgevoerd door de GGD. Dit is in negen regio's het geval.

---

[356] Het WODC heeft naar aanleiding van het rapport van de Inspectie VenJ en andere rapporten over de bedrijfsbrandweer onderzoek verricht naar de uitvoering van artikel 31. Het rapport wordt in de tweede helft van 2013 verwacht.

[357] GHOR Nederland, Handreiking inbedding GHOR en GGD in de Veiligheidsregio, 2011.

De meningen over de gewenste inbedding van GHOR en GGD verschillen. Respondenten geven over het algemeen aan dat de GHOR binnen de veiligheidsregio moet opereren ten behoeve van de voorbereiding van de witte kolom bij een crisis. Sommige geïnterviewden zijn van mening dat juist de inbedding van de GHOR binnen de GGD kan bijdragen aan slagkracht, kwaliteit en efficiëntie. Vanuit die optiek wordt gepleit voor het samenvoegen van de GGD, de GHOR en de veiligheidsregio. Dat draagt volgens geïnterviewden bij aan de gelijkwaardigheid van de witte kolom in de multidisciplinaire samenwerking.

Daar tegenover staat de opvatting dat de GGD een wezenlijk andere taak heeft, te weten openbare gezondheidszorg en niet veiligheid, en dat de publieke gezondheid aangestuurd hoort te worden door wethouders volksgezondheid en niet door burgemeesters. Het ministerie van VWS hecht aan een bestuurlijke scheiding van de GGD en de GHOR, omdat verwacht wordt dat de focus bij een gemeenschappelijke regeling te weinig op gezondheidszorg zal komen te liggen, maar voornamelijk betrekking zal hebben op veiligheid.

10.3.3 Zorginstellingen en het ROAZ

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft tot taak te zorgen voor afstemming met het – grotendeels private – veld van individuele zorginstellingen in het werkgebied, waaronder ook de ambulancevervoerders. De DPG maakt namens het bestuur veiligheidsregio afspraken met de zorginstellingen die in convenanten zijn vastgelegd. Landelijk zijn modelconvenanten opgesteld om regionaal afspraken te kunnen maken. Een voorbeeld hiervan is het modelconvenant Publieke Gezondheid dat de afstemming van GGD en GHOR-taken beschrijft. Daarnaast is er een modelconvenant GHOR-ambulancezorg, GHOR-Nederlandse Rode Kruis en zijn er handreikingen voor de afstemming met de huisartsenposten. De convenanten hebben als doel de totstandkoming van regionale afspraken tussen het bestuur van de veiligheidsregio (GHOR) en de zorginstellingen over de inzet bij rampen en de voorbereiding daarop te faciliteren en te uniformeren.

Complicerend aan de samenwerking met het zorgveld is de congruentie rondom regionale acute zorg. Daarvoor zijn in Nederland elf **'traumaregio's'**, waarvan de indeling niet congruent is met die van de veiligheidsregio's. Het ministerie van VWS heeft op basis van de Wet Toezicht Zorginstellingen (WTZi) deze regio's de opdracht gegeven overleg te initiëren rondom de acute zorg in de regio: het **ROAZ**. In het ROAZ participeren op grond van de WTZi ziekenhuizen, ambulancehulpverlening, huisartsenposten, de crisisfunctie van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), de GHOR en de GGD. In dit overleg wordt afgestemd over de borging van spreiding en bereikbaarheid van de acute (somatische en somatisch/psychiatrische) zorg. In de uitwerking kunnen in het overleg de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- de afstemming op het gebied van acute zorg tussen zorgaanbieders;
- het actuele zorgaanbod per regio vaststellen: zorgsoort per aanbieder, behandelcapaciteit en de bestaande afspraken voor de aansluiting van acute zorg;
- de aanpak van 'witte vlekken in bereikbaarheid';
- de steun in de voorbereiding van de geneeskundige hulpverlening bij rampen.[358]

[358] LNAZ, Achtergrond ROAZ, www.naz.nl, bezocht op 8 april 2012.

Ten aanzien van de laatste taak heeft het ministerie van VWS zogenoemde OTO-middelen (Opleiden, Trainen, Oefenen) beschikbaar gesteld aan de ROAZ. De OTO-middelen die het ministerie van VWS door de ROAZ'en regionaal laat verdelen, hebben als doel om landelijk uniformiteit, afstemming en kwaliteitseisen te creëren, zonder maatwerk in de regio uit het oog te verliezen.[359] Deze middelen zijn bedoeld voor zorginstellingen, waarbij de GHOR een adviserende stem heeft. Volgens geïnterviewden kan de prioriteitstelling van het ROAZ voor zorg en die van de GHOR voor veiligheid botsen. Daarmee is de positie en het netwerk van de GHOR in de veiligheidsregio minder duidelijk geworden. De GHOR heeft landelijk uitgesproken, dat de schaal van het ROAZ vertrekpunt is om afspraken te maken over het organiseren van het zorgaanbod, maar dat dit vertaald moet worden in afspraken op het niveau van de veiligheidsregio. De taakverdeling tussen ROAZ en GHOR moet in de ogen van GHOR Nederland verder uitgewerkt worden.

Geïnterviewden merken over de relatie tussen de GHOR en het ROAZ in het algemeen op dat meer duidelijkheid wenselijk zou zijn over de wettelijke rollen die zij vervullen.

10.3.4 GAGS

De geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) vervult tijdens een incident geen leidinggevende of coördinerende taken, maar heeft een medisch-inhoudelijke adviesfunctie. De GAGS – een functionaris van de GGD – adviseert de hoogste leidinggevende van de GHOR die bij het incident is betrokken.

De rol van een GAGS wordt in de regio's verschillend ingevuld en is volgens geïnterviewden soms zeer marginaal. Dat betekent dat adviezen van de GAGS waarbij informatie of adviezen van bijvoorbeeld het RIVM over de gezondheidsgevolgen van een milieuramp kunnen zijn opgenomen, in de regio geen goede 'landingsplaats' hebben en dat de deskundige advisering aan het bestuur tekortschiet. Het is de vraag of dit komt omdat niet duidelijk is belegd bij wie de GAGS zijn advies moet aanleveren of omdat de GHOR binnen het geheel van advisering niet betrokken wordt. Volgens de geïnterviewden is meer aandacht hiervoor van belang. Daarnaast geven zij aan dat de GAGS een waardevolle rol zou kunnen spelen in de BRZO-inspecties op het gebied van gevaarlijke stoffen, indien daar financiering en capaciteit voor zou komen.

10.3.5 Ambulancezorg

De ambulancezorg is een van de ketenpartners binnen de geneeskundige hulpverlening. De RAV'en leveren bij rampen de eerste operationele slagkracht om slachtoffers 'pre-hospitaal' (op het rampterrein) te stabiliseren en voor verdere behandeling naar het ziekenhuis te transporteren. De meldkamer ambulancezorg, onderdeel van de RAV, is daarbij verantwoordelijk voor het alarmeren en informeren van eenheden, het aanvragen van bijstand en het spreiden van gewonden over de ziekenhuizen.

De Wvr verplicht de GHOR en de RAV-en regionaal afspraken te maken over het optreden van de RAV, inclusief de meldkamer ambulancezorg, onder GHOR-omstandigheden. Het Bvr stelt eisen aan alarmering, opschaling en informatiemanagement van de meldkamer ambulancezorg.

[359] LNAZ, Landelijk Beleidskader OTO, 2012, p.12-14.

Volgens geïnterviewden verschilt het functioneren van de ambulancezorg per veiligheidsregio. Veiligheidsregio's noemen de coördinatie, informatie-uitwisseling en de afwezigheid in sommige gevallen van een aparte GHOR-functionaris in verband met de meldkamer als knelpunten. Daarnaast zijn er aanmerkingen op de verhouding van de dagdagelijkse ambulancezorg tot de opgeschaalde ambulancezorg, en is de vraag of de Regionale Ambulancevoorzieningen hun rol bij grootschalige incidenten voldoende oppakken.

10.3.6 Algemeen beeld functioneren GHOR en DPG

Een ruime meerderheid (76,6% vs. 6,5%) van de geënquêteerden geeft aan dat door de ontwikkeling van de Wvr de voorbereiding van de witte kolom (GHOR, ziekenhuizen, de crisisfunctie in GGZ-instellingen, RAV'en, et cetera) verbeterd is.

Over de 'doorzettingsmacht' van de GHOR is bij het opstellen van de wet veel discussie geweest; het bestuur en de directeur zouden te weinig doorzettingsmacht hebben om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dat beeld lijkt gekanteld; een meerderheid (53,9% vs. 21,1%) van de respondenten is van mening dat de DPG voldoende doorzettingsmacht heeft om zijn taken en verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken. Ook de DPG'en zelf onderschrijven die stelling desgevraagd. Geïnterviewden plaatsen de kanttekening dat daarbij wel de relatie van de DPG met de voorzitter van de veiligheidsregio belangrijk is, aangezien de DPG slechts via de voorzitter een aanwijzingsbevoegdheid heeft. Die relatie is niet altijd voldoende stevig.

Diverse geïnterviewden plaatsen kritische kanttekeningen bij de meerwaarde van de GHOR. Het is voor hen niet duidelijk, wat de voorbereidende taak concreet inhoudt en oplevert. Daarbij speelt een rol dat de GHOR niet was gekoppeld aan een uitvoerende organisatie. Door de koppeling met de GGD is daar nu verandering in gekomen en is de positie van de GHOR versterkt.

10.4 Oranje kolom (gemeenten)

10.4.1 De coördinerend functionaris

Ten aanzien van de gemeentelijke voorbereiding op crises en rampen stelt de Wvr weinig eisen aan de organisatie. De Wvr geeft aan dat het bestuur een functionaris aan moet wijzen die is belast met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis.[360] Hoe de rol van de coördinerend functionaris zich verhoudt tot het bestuur van de veiligheidsregio is niet geregeld in de Wvr. Ook de verhouding tussen de coördinerend functionaris en andere vertegenwoordigers van gemeenten binnen de regio is niet wettelijk geregeld. De formele positie van de coördinerend functionaris is daarmee beperkt qua doorzettingsmacht.

In de meeste gevallen is de coördinerend functionaris tevens gemeentesecretaris van één van de gemeenten in de veiligheidsregio en lid van de directie van de veiligheidsregio. De Inspectie VenJ merkt op dat voor veel gemeentelijk functionarissen geldt dat rampenbestrijding en crisisbeheersing slechts één van de verantwoordelijkheden in het

[360] Art. 36 Wvr.

takenpakket is, waarbij er voor de invulling ruimte bestaat.[361] Het aantal coördinerend functionarissen dat vrijgesteld is van overige functies binnen de gemeente neemt echter toe. Een kanttekening daarbij is dat geïnterviewden opmerken dat een vrijgestelde functionaris de afstand tussen de gemeenten en de veiligheidsregio juist ook groter kan maken, omdat deze te weinig geworteld is in de gemeentelijke praktijk.

In 8.3.4 is aangegeven dat in veel regio's een overleg van gemeentesecretarissen bestaat. Dit zijn vormen waarin afstemming plaatsvindt en planvorming in gezamenlijkheid wordt besproken of getoetst.

10.4.2 Bevolkingszorg

Gemeenten hebben volgens artikel 2.1.3. van het Bvr vijf bevolkingszorgtaken aangaande rampen en crises:

- het geven van voorlichting aan de bevolking;
- het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;
- het verzorgen van nazorg voor de bevolking;
- het registreren van slachtoffers;
- het registreren van schadegevallen.

De Wvr stelt geen eisen aan de aard en omvang aan organisatie van de bevolkingszorg. In de huidige wet worden noch de taken van de gemeentelijke kolom helder vastgelegd, noch de samenwerking op dit gebied met de brandweer, de GHOR, de politie, en andere crisispartners.

De Inspectie VenJ vindt het problematisch dat er geen wettelijke prestatie-eisen zijn en daarmee geen gewenst kwaliteitsniveau.[362] Deze zijn wel voorgesteld in het rapport **Bevolkingszorg op orde, De vrijblijvendheid voorbij** (commissie Bruinooge, zie paragraaf 6.7.2), maar ze hebben geen wettelijke basis en zijn daarmee niet afdwingbaar.

10.4.3 Algemeen beeld functioneren gemeentelijke kolom

De Inspectie VenJ concludeert in 2013 dat de afgelopen jaren veel is ondernomen om de professionaliteit binnen de gemeentelijke kolom te verhogen.[363] De respondenten zien de kwaliteitsverbetering van de bevolkingszorg bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing als gevolg van het benoemen van een coördinerend functionaris (67,6% vs. 18,9%).

Ondanks dat hard wordt gewerkt aan de monodisciplinaire kwaliteit, verloopt de multidisciplinaire vervlechting van de kolommen volgens de Inspectie langzamer dan gewenst. Verder zijn er in de gemeentelijke kolom verbeterpunten op onder meer het vlak van de kennis van de eigen rol en taak en de crisismanagementorganisatie, de kwaliteit van het informatiemanagement, de opkomsttijden van de gemeentelijk functionarissen en de manier van de afschaling en de overdracht na een ramp of crisis.[364] De Wvr bevat geen bepalingen over de samenwerking tussen gemeenten en regio's tijdens de nazorg van een

[361] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 26.

[362] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 26.

[363] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 26.

[364] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 26.

ramp of crisis. De Inspectie VenJ waarschuwt verder voor het feit dat er vooral gefocust wordt op het voldoen aan organisatie- en prestatie-eisen, zonder dat er in een eerder stadium – voor het verschijnen van **Bevolkingszorg op Orde** – kwaliteitscriteria zijn opgesteld.[365]

In de interviews wordt gevraagd om meer aandacht voor de taken van de gemeentelijke kolom in de Wvr; ook wel aangeduid met 'oranje kolom'. Nu noemt de wet alleen de taken van de brandweer, GHOR, multidisciplinair en meldkamer. Het Bvr noemt wel expliciet de taken van het Team Bevolkingszorg (TBz) – oftewel de uitvoerende taken bevolkingszorg, ontleend aan het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding. Dit is echter geen totaalopsomming van de 'oranje' taken. Die zou volgens geïnterviewden beter ontleend kunnen worden aan het Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP), dat vollediger is.

De respondenten van het enquêteonderzoek verschillen significant van mening of de gemeenten voldoende financiële middelen en/of capaciteit ter beschikking stellen om professionele bevolkingszorg te kunnen organiseren. In algemene zin is een meerderheid (59,0% vs. 38,0%) van mening dat er voldoende middelen en capaciteit ter beschikking worden gesteld. De regionaal commandanten en de directeuren veiligheidsregio bestrijden die stelling; zij zijn in ruime mate van mening dat de gemeenten daarin tekortschieten.

De coördinerend functionaris heeft volgens een kleine meerderheid van de respondenten te weinig positie om te zorgen voor afstemming tussen de verschillende hulpverleningsdiensten en de gemeenten op het gebied van bevolkingszorg (47,3% vs. 44,1%). Volgens de meerderheid van de respondenten heeft de coördinerend functionaris te weinig positie ten opzichte van andere gemeenten om de taken ten aanzien van de bevolkingszorg te kunnen waarmaken (54,4% vs. 35,5%). De regionaal commandanten waren het hier zelfs in ruime mate mee eens.

Op de stelling dat alleen grote gemeenten in de regio in staat zijn om de gemeentelijke processen goed uit te voeren, wordt zeer wisselend gereageerd. Een kleine meerderheid (51,4% vs. 46,2%) is het met die stelling eens, maar burgemeesters bestrijden dat. In de interviews is aangegeven dat met name kleine gemeenten moeite hebben om te voldoen aan de minimale opkomsttijden. Ook worden er zorgen geuit over de capaciteit en kwaliteit van de communicatiefunctie in kleinere gemeenten.

10.5 De meldkamer

Het meldkamerdomein is sterk in beweging. Dat bemoeilijkt de interpretatie van de onderzoeksbevindingen in deze evaluatie. De Wvr stelt dat het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de instelling en instandhouding van de meldkamer. Door de komst van de Nationale Politie is die bepaling in een ander daglicht komen te staan.

Een formeel knelpunt ligt in de relatie met de politiemeldkamer. In de Wvr staat dat het bestuur voor de instandhouding van een meldkamer een convenant afsluit met het Regionaal College voor de 'blauwe meldkamer'. Het Regionaal College bestaat in de nieuwe

[365] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 26.

politiewet niet meer en het ontbreekt aan een alternatief. Daarnaast is er een nieuwe situatie ontstaan door de opschaling van de huidige 25 meldkamers naar een nationale meldkamer. Het hoofddoel van de opschalingsoperatie is het realiseren van uniforme processen, werkwijzen en systemen.[366] De Inspectie VenJ stelt dat de regionale eenheden van de Nationale Politie vaak meerdere veiligheidsregio's bestrijken.[367] De Inspectie VenJ merkt op dat het gebrek aan territoriale congruentie vraagt om heldere afspraken hierover, net als over de alarmering, de inrichting van de crisisorganisatie en het informatiemanagement.[368] De Inspectie VenJ beveelt derhalve aan om het beheer van de meldkamer binnen één organisatie onder te brengen.[369]

Afgezien van deze ontwikkelingen zijn de bepalingen in de Wvr over de meldkamer getoetst in het onderzoek. Een meerderheid van de geënquêteerden is van mening dat het bestuur van de veiligheidsregio direct op de meldkamer moet kunnen sturen om zijn verantwoordelijkheid voor veiligheid en openbare orde waar te maken (74,7% vs. 22,0%). De (voormalig) korpschefs zijn het echter in ruime mate oneens met deze stelling en verschillen daarin significant met de burgemeesters, de gemeentesecretarissen en de regionaal commandanten. Geïnterviewden voegen toe dat borging van de meldkamer onder het bestuur van de veiligheidsregio ten goede komt aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid daarover.

Volgens een grote meerderheid is de colocatie van de meldkamers, oftewel de gezamenlijke huisvesting van de meldkamers van de brandweer, de geneeskundige hulpverleningsorganisatie en de politie, nodig voor een betere afstemming tussen deze organisaties (94,1% vs. 3,8%). Alle respondentgroepen zijn het in ruime mate eens met de stelling.

De meeste respondenten vinden dat de directeur van de meldkamer voldoende zeggenschap heeft over het personeel dat in de meldkamer werkt om zijn verantwoordelijkheid voor het algehele beheer en de kwaliteit van de processen waar te maken (36,3% vs. 30,2%). Burgemeesters en (voormalig) korpschefs zijn het daar niet mee eens, maar dat verschil is niet significant.

Er is geen consensus onder geïnterviewden over de samenstelling en kwaliteiten van het personeel van de meldkamer. Er wordt op gewezen dat de processen in de meldkamer sterk verschillen per dienst. Zo heeft de meldkamer bij de brandweer vooral een alarmerende functie; daar vindt de regie op de incidentbestrijding ter plekke plaats. Bij de politie loopt dat anders; daar heeft de meldkamer een sterk regisserende functie. Vanuit de witte kolom wordt erop gewezen dat medische deskundigheid nodig is om meldingen te kunnen beoordelen. Inmiddels is er wel brede consensus over 'multi-intake' in de meldkamer, waarbij de inname gezamenlijk plaatsvindt, terwijl uitgifte plaatsvindt door de disciplines.

---

[366] Aanbiedingsbrief van de TK beantwoording verslag schriftelijk overleg meldkamer, 22 juni 2012.

[367] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 28.

[368] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 28.

[369] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 28.

Er vindt nog wel discussie plaats over de vraag waar de 'knip' tussen beide processen zou moeten liggen.

10.6 Multidisciplinaire samenwerking binnen de veiligheidsregio's

Aangaande multidisciplinaire samenwerking bespreken we hier samenwerking tussen hulpverleningsdiensten, tussen veiligheidsregio's - inclusief de rol van Rijksheren – en met crisispartners – en de daaraan gerelateerde onderwerpen zoals de planvorming en het multidisciplinair oefenen.

10.6.1 Samenwerking tussen hulpverleningsdiensten

De multidisciplinaire samenwerking tussen de hulpverleningsdiensten is per veiligheidsregio anders ingericht. In 10.1 beschreven we dat de regio's verschillen in hun managementstructuur. In sommige regio's is een vrijgestelde directeur verantwoordelijk voor een integrale organisatie, terwijl in andere wordt gewerkt vanuit sterke monodisciplinaire kolommen met elk een eigen directeur. In dit laatste model vindt tussen de kolommen interdisciplinaire samenwerking plaats op de onderwerpen waar het nodig is.

Volgens een meerderheid van de respondenten is dankzij de Wvr de samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen hulpverleningsdiensten sterk verbeterd (77,9% vs. 11,2%). Diverse geïnterviewden van buiten de brandweer geven echter aan dat de (dominante) positie van de brandweer in de veiligheidsregio een belemmering vormt voor de gewenste multidisciplinariteit van de samenwerking.

Over de witte kolom werd hiervoor geconstateerd dat deze met de komst van de DPG een sterkere positie heeft gekregen. Verder zijn ziekenhuizen, gefinancierd door het ministerie van VWS, en GGD'en bezig met het opstellen van rampenopvangplannen – waaronder Ziekenhuis Rampen Opvang Plannen (ZiROP's) en GGD Rampenopvangplannen (GROP's). In de ZiROP's staat hoe ziekenhuizen plannen om te gaan met instroom van patiënten in het geval van een ramp.[370] Als hulpmiddel voor ziekenhuizen is in 2009 de Leidraad ZiROP ontworpen. Voor GGD'en is voor handelingen vanaf de alarmering tot de nazorg in 2009 het Model GROP vastgesteld.[371]

De betrokkenheid van gemeenten is verbeterd, maar blijft achter bij de verwachtingen. Volgens geïnterviewden is de focus op fysieke veiligheid van de Wvr daar een oorzaak van. Dat de positie van de gemeente ten opzichte van het bestuur van de veiligheidsregio, in tegenstelling tot die van de rode en witte kolom, niet geregeld is in de Wvr speelt mee volgens de geïnterviewden. In sommige veiligheidsregio's nemen gemeentesecretarissen desondanks deel aan het bestuur van de veiligheidsregio, waardoor zaken landen in de gemeenten. Het hangt ook af van de wil van de gemeente in hoeverre ze betrokken willen zijn bij de multidisciplinaire samenwerking.

[370] ZonMW, Leidraad voor het Ziekenhuis Rampen Opvang Plan (ZiROP), 2009, p. 10.

[371] GGD Nederland en GHOR Nederland, Model GGD Rampenopvangplan, 2009.

Het OM is volgens geïnterviewden in de meeste veiligheidsregio's een vaste partner in de koude fase. De politie is – met name door de opschaling naar een Nationale Politie – minder zichtbaar geworden als partner.

10.6.2 Samenwerking met crisispartners

Uit het enquêteonderzoek komt naar voren dat de samenwerking met crisispartners voor de meerderheid van de respondenten geen knelpunt is. Meer dan de helft van de actoren vindt dat samenwerking met crisispartners (OM, waterschappen, Defensie, nutsbedrijven, et cetera) voldoende is geborgd in de wet (52,6% vs. 32,9%). De Inspectie VenJ schetst een ander beeld: de samenwerking met crisispartners is er vaak een op papier en niet van de uitvoering.[372]

Geïnterviewden geven aan dat de Wvr voorwaarden schept voor samenwerking met crisispartners en ze vinden het positief dat de wet niet vastlegt met welke partners moet worden overlegd. Argument daarvoor is dat de relevantie van die partners per regio sterk kan verschillen gezien het verschil in risicoprofiel; denk bijvoorbeeld aan regio's met en zonder zeehaven, grote natuurgebieden, et cetera.

Daar staat tegenover dat volgens geïnterviewden sommige crisispartners in alle regio's relevant zijn en dus in geen geval overgeslagen mogen worden. Denk daarbij aan partijen als: Rijkswaterstaat, water- en energiebedrijven, en partijen rondom het spoor. In algemene zin geven geïnterviewden aan dat in de Wvr onder het begrip 'crisispartner' ten minste de 12 vitale sectoren – zoals in 2009 bestempeld door het ministerie van BZK – moeten worden inbegrepen en dat de positie van crisispartners in het RBT en het ROT versterkt moet worden.

Tussen veiligheidsregio's bestaan verschillen in de mate waarin crisispartners worden benaderd; zowel in de koude als in de warme fase. Sommige crisispartners geven daarbij aan dat voor hen onduidelijk is wat hun exacte taken en bevoegdheden zijn in zowel de koude als de warme fase. Het niet betrekken van partners heeft volgens hen nadelige effecten.[373]

Respondenten merken tot slot in grote meerderheid op (81,8% vs. 14,7%) dat voor het goed functioneren van rampenbestrijding en crisisbeheersing het opbouwen van een (deels informeel) **netwerk** van operationele partners veel belangrijker is dan de bestuurlijke aansturing en organisatie.

[372] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 28.

[373] Tijdens de ramp van Moerdijk waaide bijvoorbeeld een roetwolk over een zuiveringsinstallatie van een drinkwaterbedrijf, maar het drinkwaterbedrijf werd daarover niet geïnformeerd.

Enquête waterschappen
In de evaluatie is een specifieke enquête uitgezet onder (beleidsmedewerkers van) **waterschappen**, als partner met een eigen schaal en bestuur. De resultaten zijn hieronder uitgebreider weergegeven.

De respondenten zijn in kleine meerderheid van opvatting dat samenwerking met crisispartners voldoende geborgd is in de Wvr (52,0% vs. 44,0%).
In de enquête geeft meer dan vier op de vijf beleidsmedewerkers van de waterschappen aan dat tijdens de planvorming (crisisplan en risicoprofiel) de waterschappen altijd geconsulteerd worden (84,0% vs. 16,0%). Waterschappen en drinkwaterbedrijven worden in sommige veiligheidsregio's ook proactief uitgenodigd bij de voorbereiding op het crisisplan, het rampbestrijdingsplan en de incidentbestrijdingsplannen; in andere regio's is dat niet het geval. Indien ze betrokken werden, hielpen de meeste waterbedrijven ook daadwerkelijk bij het opstellen van het risicoprofiel van de veiligheidsregio's.
Volgens de respondenten is de samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen waterschappen en de veiligheidsregio's sterk verbeterd (84,0% vs. 12,0%). Alles bij elkaar genomen vindt meer dan vier op de vijf waterschapmedewerkers dat de komst van veiligheidsregio's een forse verbetering ten opzichte van tien jaar geleden teweeggebracht heeft op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (84,0% vs. 12,0%).
Over de mate waarin de wet tot zichtbare maatschappelijke effecten heeft geleid, zijn de respondenten minder eensgezind (48,0% vs. 52,0%). Waterschaprespondenten benoemen in dit opzicht dat de Wvr heeft bijgedragen aan de verbetering van de crisiscommunicatie en aan de discussie over verantwoordelijkheden over 'grenzen' tussen (overheids-)diensten, veiligheidsregio's, provincies, enzovoort.
Toch ervaart de meerderheid van de waterschaprespondenten knelpunten in de operationele samenwerking met de veiligheidsregio's in de voorbereiding op een ramp of crisis (62,5% vs. 37,5%). Waterschaprespondenten noemen knelpunten als:
- de aansturing van, samenwerking met en inbedding van de waterschappen verschilt per veiligheidsregio: waterschappen worden niet standaard (bijtijds) uitgenodigd, als volwaardige partner behandeld; betrokken in multidisciplinaire evaluaties; of toegang gegeven tot het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS).
- de veiligheidsregio's zijn in algemene zin nog slecht bekend met de taken, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de waterbeheerders;
- structuren sluiten niet op elkaar aan; veiligheidsregio's willen soms coördinatie via een waterschap, terwijl een dijkgraaf bevoegdheden niet kan overdragen;
- de basisvereisten Waterbeheer bij crisisbeheersing verschillen per regionaal crisisplan, omdat zij ongedefinieerd zijn.

10.6.3 Convenanten vitale infrastructuur

In 2009 werd geconstateerd dat de crisisbeheersing en de bescherming van de vitale infrastructuur op regionaal niveau nog onvoldoende invulling kreeg.[374] De constatering vormde aanleiding om de samenwerking tussen de vitale sectoren en veiligheidsregio's te versterken met het Project 'Vitale Partnerschappen in Veiligheid'. Dit project werd onder verantwoordelijkheid van het Veiligheidsberaad in opdracht van het toenmalige ministerie van BZK uitgevoerd. Het project heeft daaraan vormgegeven middels het opstellen en implementeren van convenanten. In de convenanten zijn de onderwerpen, risicobeheersing, risico- en crisiscommunicatie, de melding en alarmering, de leiding en coördinatie en het informatiemanagement uitgewerkt. Het project heeft erin geresulteerd dat er convenanten zijn opgesteld voor de volgende sectoren: drinkwater, gas/elektra, telecom, Rijkswaterstaat en de waterschappen, spoor en defensie.

Betrokken vitale sector	Aantal regio's met ondertekende convenanten[375]
Drinkwater	22
Gas en elektra	17
Telecom	Deze is niet tot stand gekomen. De telecombedrijven pleiten voor afspraken op landelijk niveau, maar dat is niet mogelijk gezien de organisatie in 25 veiligheidsregio's.
Rijkswaterstaat en Waterschappen	11[376]
Spoor	3 regio's hebben afspraken gemaakt, maar nog niet ondertekend.
Defensie	Nationaal convenant aanwezig, maar de regiospecifieke uitwerkingen zijn nog niet vastgesteld.

De tabel laat zien dat in een groot aantal veiligheidsregio's nog geen convenanten zijn gesloten. Daarbij geldt als kanttekening dat ook in een aantal regio's zonder getekend convenant wel actief wordt gewerkt aan de samenwerking aan de hand van de convenantartikelen. Ten aanzien van de samenwerking met het ministerie van Defensie is een nationaal convenant uitgewerkt, omdat Defensie evenals de politie, GHOR, brandweer en gemeente een 'structurele veiligheidspartner' is en civiel-militaire bijstand kan leveren onder coördinatie van de Regionaal Militair Commandant (RMC).[377] Het nationale convenant dient als kader voor regionale samenwerkingsafspraken op basis van een actielijst, die per

[374] Veiligheidsberaad, Eindrapport project 'Vitale Partnerschappen in Veiligheid', 2012.

[375] Data overgenomen van de Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 91-92.

[376] Volgens Rijkwaterstaat zijn met bijna alle veiligheidsregio's convenanten afgesloten (peildatum 10 april 2013).

[377] Landelijk Convenant voor samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio's, Politie en Defensie, 2013, p. 1.

veiligheidsregio nog vastgesteld dient te worden.[378] Het convenant borgt de positie van de RMC en de Officier Veiligheidsregio (OVR) tevens in de koude fase middels afspraken over geïntegreerd opleiden en oefenen. [379]

Geïnterviewden zien als gronden voor het uitblijven van convenanten enerzijds het gebrek aan capaciteit bij de veiligheidsregio's en anderzijds de terughoudendheid van bedrijven voor lange en diffuse procedures. Desalniettemin wordt opgemerkt dat er sinds de Wvr flinke stappen zijn gezet op het gebied van convenanten.

Daarnaast wordt aangetekend dat alleen het ondertekenen van een convenant onvoldoende garanties biedt op goede samenwerking. Volgens de Inspectie VenJ ontbreekt het aan een uniforme methode waarbij de veiligheidsregio's de convenanten met de crisispartners uitwerken, alsook aan kwaliteitseisen daarvoor en een centrale aansturing daarop.[380]

Geïnterviewden geven aan dat het per veiligheidsregio verschilt of en hoe crisis- en vitale partners betrokken worden in de planvorming. De algemene indruk van geïnterviewden is dat de meeste partners geconsulteerd worden bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel, maar dat het geen vanzelfsprekendheid is. In sommige veiligheidsregio's moeten crisis- en vitale partners zelf actief zijn om betrokken te worden in de consultatie over het beleidsplan. Geïnterviewden geven aan dat eenzelfde consultatieverplichting voor de crisisplannen (art. 14 Wvr) zou leiden tot een kwaliteitsverbetering.

Geïnterviewden constateren dat de uitvoering van de actielijst, die onderdeel uitmaakt van de convenanten, in de regio's slechts beperkt plaatsvindt, als gevolg van gebrek aan bestuurlijke aandacht, andere prioriteiten of gebrek aan tijd en capaciteit. De Inspectie VenJ stelt vast dat convenanten met vitale partners vaker intentieverklaringen zijn en slechts zeer beperkt daadwerkelijke afspraken bevatten over een deelname aan de crisisorganisatie in de warme fase.[381] Uit de gesprekken komt een gevarieerd beeld naar voren over de convenanten: in de ene veiligheidsregio zijn het uitwerkingen van de samenwerking die al plaatsvindt, in andere veiligheidsregio's dienen ze als 'vliegwiel' om de samenwerking een impuls te geven. Geïnterviewden benadrukken het belang van het vastleggen van de samenwerking in de plancyclus.

Geïnterviewden merken op dat de veiligheidsregio's met veel convenanten te maken hebben. De doelstellingen van de convenanten worden onderschreven, maar veiligheidsregio's zien op tegen het aantal oefeningen extra per jaar dat daarbij komt, omdat ieder convenant oefenverplichtingen met zich mee brengt. Niet alle veiligheidsregio's, en de kolommen daarbinnen, hebben de capaciteit en middelen om aan de oefenverplichtingen te kunnen voldoen. Geïnterviewden noemen het problematisch dat

[378] Landelijk Convenant voor samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio's, Politie en Defensie, 2013, p. 1.

[379] Landelijk Convenant voor samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio's, Politie en Defensie, 2013, p. 2, 4 (Art. 11, 13).

[380] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 32.

[381] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 28.

veiligheidsregio's worden afgerekend op oefenverplichtingen uit de convenanten, zonder extra financiering te krijgen voor de oefeningen met crisispartners. Zij zien het delen van ervaringen met oefeningen binnen de organisatie van de crisispartners als een mogelijke oplossing.

10.6.4 Multidisciplinair Oefenen

De Inspectie VenJ constateert dat er in 2012 in 24 regio's oefenjaarplannen met een oefenkader beschikbaar waren. 21 veiligheidsregio's hebben de voor 2012 geplande oefeningen volledig gerealiseerd.[382] Door met name capaciteitsproblemen hebben niet alle veiligheidsregio's uitvoering gegeven aan de jaarlijks door de Wvr verplichte systeemoefening en het beoefenen van de rampbestrijdingsplannen, noch aan de oefenverplichtingen uit samenwerkingsverbanden.[383] De veiligheidsregio's verschillen onderling op dit vlak, alsook op de kwaliteitszorg tijdens de reguliere, niet-wettelijk verplichte, eigen oefeningen.[384] In 23 veiligheidsregio's is een multidisciplinair oefenbeleidsplan vastgesteld.[385] Daarnaast is er nagenoeg geen geborgde deelname van crisispartners in de oefeningen van de veiligheidsregio's.[386]

Multidisciplinair oefenen gebeurt wel, maar volgens geïnterviewden nog niet genoeg. Bovendien verschilt de kwaliteit van het oefenen per veiligheidsregio. In algemene zin is meer dan driekwart van de respondenten van mening dat sinds de inwerkingtreding van de Wvr de kwaliteit van het multidisciplinair oefenen sterk is toegenomen (76,6% vs. 18,2%). Uit de interviews blijkt dat het delen van informatie problematisch kan zijn, vooral voor de witte kolom, door de vele betrokken private partijen en de gevoeligheid van het delen van slachtofferinformatie. Een ander knelpunt dat vastgesteld wordt, is het gebrek aan multidisciplinair oefenen op landelijk niveau.

10.7 Tussenconclusies organisatie van de veiligheidsregio

De Wvr stelt op een aantal onderdelen eisen aan de inrichting van de organisatie van de veiligheidsregio. Dit heeft ertoe geleid dat er een verscheidenheid aan organisatievormen is ontstaan. Er zijn verschillen in takenpakket, omvang en inrichting van de organisatie, de beleidsmatige invulling van de taken, de inrichting van de multidisciplinaire samenwerking, de managementstructuur en de relatie met gemeenten. Deze verschillen in inrichting komen voort uit bestuurlijke afwegingen op regionaal niveau.

Over het algemeen zijn de actoren op regionaal niveau tevreden over het functioneren van de verschillende organisatievormen. De vormvrijheid heeft ertoe geleid dat in iedere regio een eigen afweging heeft plaatsgevonden over de optimale inrichting van de veiligheids-organisatie, zonder dat dat heeft geleid tot onherkenbare of onverdedigbare constructies in de beheersstructuur.

[382] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 104.

[383] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 32.

[384] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 33.

[385] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 104.

[386] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 28.

Anders is het gesteld wanneer die verschillen doorwerken in de operationele fase. Tijdens rampen en crises kunnen verschillen in de organisatie (bijvoorbeeld in verantwoordelijkheidsverdeling) een beletsel vormen voor de samenwerking met en tussen veiligheidsregio's, met name omdat kostbare tijd verloren gaat met het leren kennen van elkaars organisatie. Op dit punt is meer eenheid van doctrine noodzakelijk.

Omdat de brandweer als enige hulpverleningsorganisatie in de Wvr is opgenomen, is daarover een aantal meer gedetailleerde organisatievoorschriften opgenomen, zoals de functie van een regionaal commandant en de eis dat er in iedere regio één regionale brandweerorganisatie is (wordt op 1 januari 2014 van kracht). Deze organisatorische regels knellen op zichzelf niet, al is er wel een verschil met de mate waarin voor de andere kolommen regels worden gesteld.

De regionalisering van de brandweer heeft gunstige effecten gehad op de verbetering in de geoefendheid van het personeel. Van een (gevreesde) zichtbare teruggang in het aantal brandweervrijwilligers is geen sprake.

Voor de geneeskundige hulpverleningskolom is gekozen voor een directeur GHOR, die tevens directeur Publieke Gezondheid is van de GGD. Met de intrede van de personele unie van directeur GHOR met de directeur Publieke Gezondheid kan een betere operationele afstemming van de werkprocessen van de veiligheidsregio, de GGD en de GHOR tot stand gebracht worden.

Aan de samenwerking tussen GGD en veiligheidsregio wordt op verschillende manieren inhoud gegeven – in sommige regio's is de GGD met de veiligheidsregio samengebracht onder een gemeenschappelijke regeling, terwijl in andere regio's de taken, door de GHOR in de veiligheidsregio uitgevoerd door of door middel van een dienstverleningsovereenkomst, worden ingekocht bij de GGD. Ondanks dat er vanuit het ministerie van VWS aarzelingen zijn bij één gemeenschappelijke regeling waarin voor zowel de GGD als de veiligheidsregio eisen zijn opgenomen, lijken de verschillende bestuursvormen in de praktijk goed naast elkaar te werken.

Complicerend aan de samenwerking met het zorgveld is de relatie tussen GHOR en de ROAZ. Het ministerie van VWS heeft middelen voor opleiden, trainen en oefenen beschikbaar gesteld aan deze ROAZ'en. Daarmee is het zwaartepunt van de acute zorg bij rampen of crises meer bij de traumaregio's komen te liggen.

De gemeentelijke taken krijgen in de Wvr onvoldoende aandacht. De kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke taken is de afgelopen jaren wel verbeterd, maar er is geen sprake van een coherent beeld over de mate waarin alle – grote en kleine – gemeenten tot een goede invulling van de gemeentelijke taken in staat zijn. De samenwerking in de crisisorganisatie van de veiligheidsregio verloopt nog onvoldoende soepel. De gemeentelijke functionarissen hebben daarvoor onvoldoende (wettelijke) positie.

Uitgangspunt van de Wvr is het toegroeien naar één multidisciplinaire meldkamer onder bestuurlijke regie van de veiligheidsregio. Gelet op de ontwikkeling in het meldkamerdomein is dat geen haalbare en werkbare optie meer. Er wordt op dit moment gewerkt aan een transitieakkoord voor de komende periode. Het denken over de positie van de meldkamer en de rol van de centralist is, zowel voor mono- als multidisciplinaire processen, nog volop in ontwikkeling.

De samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsdiensten is sterk verbeterd. De samenwerking met de gemeente is nog voor verbetering vatbaar. Ook het samenwerken met andere crisispartners gaat beter. Er worden steeds meer convenanten gesloten tussen vitale partners en veiligheidsregio's over de inbreng van de vitale partners, al moet gezegd worden dat die samenwerking vooralsnog vooral op papier vorm krijgt. De vrijheid die de Wvr biedt – waarin er geen samenwerking wordt afgedwongen maar het de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio is om deze vorm te geven – is voldoende verplichtend om tot samenwerking over te gaan.

11 Functioneren en ervaringen (IV) - uitvoering

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de Wvr in de praktijk functioneert en welke ervaringen zijn opgedaan rondom de **uitvoering** door de veiligheidsregio's.

11.1 Eisen aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing

De Wvr wil een uniform minimumniveau van veiligheid en basiszorg bieden door eisen te stellen aan zowel de kwaliteit als de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.[387] De Inspectie VenJ heeft in kaart gebracht in welke mate de veiligheidsregio's voldoen aan de eisen die in de Wvr en in het Bvr gesteld worden aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing aan de hand van de volgende onderwerpen:[388]

- organisatie van de hoofdstructuur;
- alarmering;
- opschaling;
- informatiemanagement.

De veronderstelde beleidsmechanismen die ten grondslag liggen aan de uitvoering, zoals in paragraaf 3.6.2 beschreven, voegen hieraan de volgende onderwerpen toe:

- vakbekwaam personeel;
- kwaliteitseisen brandweer;
- oefenen.

Op elk van deze eisen gaan we hierna dieper in.

11.1.1 Organisatie van de hoofdstructuur

Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing die – afhankelijk van de aard van de ramp of crisis - bestaat uit de volgende onderdelen: de meldkamer, één of meerdere commando's plaatsen incident (CoPI), een teambevolkingszorg, een regionaal operationeel team (ROT) en een (regionaal) gemeentelijk beleidsteam (RBT).[389]

De Inspectie VenJ concludeert in de 'Staat van de Rampenbestrijding 2013' dat alle veiligheidsregio's beschikken over de in de wet voorgeschreven hoofdstructuur. Twee veiligheidsregio's wijken op het onderdeel ROT af van datgene wat de wetgever hierover heeft bepaald. Bijna alle veiligheidsregio's hebben ten aanzien van het coördinerend CoPI voor een andere oplossing gekozen dan in de wet is voorgeschreven.[390] Veiligheidsregio's onderschrijven de behoefte aan een coördinerend niveau bij het optreden van meerdere CoPI's en voorzien daar ook bijna allemaal in door de coördinatie te laten plaatsvinden vanuit het ROT, in plaats van een coördinerend CoPI zoals het Bvr voorschrijft.[391]

[387] *Kamerstukken II*, 2006/07, 31117, nr. 3, p.10.

[388] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.15.

[389] Bvr, art. 2.1.1.

[390] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.33.

[391] Art 2.1.1 onder c Bvr.

De Inspectie beveelt de minister van VenJ aan ruimte te bieden voor regionaal maatwerk voor de organisatievorm van de rampenbestrijding, zolang dit de bovenregionale samenwerking niet hindert.[392]

11.1.2 Alarmering

De Inspectie VenJ stelt dat grofweg twee derde van de veiligheidsregio's voldoet aan de gestelde minimumeisen op het gebied van alarmering.[393]

De Inspectie geeft aan dat de aansturing van de meldkamer onder crisisomstandigheden door één persoon (eenhoofdige leiding) in alle veiligheidsregio's beperkt blijft tot die van informatiemanager. Het aansturen van alle meldkamerprocessen, inclusief het verdelen van de capaciteit op de werkvloer en het bewaken van de alarmering, vindt bij geen enkele meldkamer plaats.[394]

11.1.3 Informatiemanagement

De Inspectie VenJ concludeert in de 'Staat van de Rampenbestrijding 2013' dat aan veel zaken inmiddels wordt voldaan.[395] Elke veiligheidsregio beschikt over een netcentrisch systeem. Niet overal is de bijbehorende werkwijze en inrichting van de organisatie volledig geïmplementeerd. Ook is de rol van de informatiemanager onvoldoende geborgd.[396] Dat de informatievoorziening tijdens rampen en crises verbetering behoeft, wordt onderschreven door de respondenten in deze evaluatie. Meer dan 90% van de respondenten geeft aan dat betere informatievoorziening cruciaal is om de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren. Als punt van verbetering wordt genoemd de informatievoorziening tussen regio's bij een bovenregionaal incident. 50% van de respondenten geeft aan dat de informatievoorziening tussen regio's bij een bovenregionaal incident onduidelijk is.

Geïnterviewden geven aan dat de invoering van de nationale meldkamerorganisatie het mogelijk maakt om het opstellen van een landelijk totaalbeeld van een ramp of crisis te versnellen en te verbeteren. Op dit moment is het bijvoorbeeld moeilijk een actueel capaciteitsoverzicht te geven.

11.1.4 Vakbekwaam personeel

Kwalificatieprofielen

De meningen over de eisen die in het Besluit personeel veiligheidsregio's zijn opgenomen, lopen uiteen. In algemene zin stellen geïnterviewden dat de eisen de kwaliteit van het personeel verhoogd hebben. Sommigen zijn van mening dat met de vaststelling van de profielen meer uniformiteit is gerealiseerd. Dit leidt ertoe dat in de communicatie tussen veiligheidsregio's ten aanzien van de functies eenzelfde taal wordt gesproken. Anderen geven echter aan dat de eisen te ver voeren, rigide zijn en te weinig uitzonderings-mogelijkheden kennen. Respondenten zijn van mening dat de in het Besluit personeel

[392] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.35.
[393] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.25.
[394] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.25.
[395] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.25.
[396] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.33.

veiligheidsregio's omschreven vakbekwaamheidseisen te gedetailleerd zijn (43% vs. 18%). Daarnaast is er te weinig aandacht voor multidisciplinaire vaardigheden.

In interviews en expertsessies is naar voren gebracht dat de kwalificatieprofielen zoals die zijn opgenomen in het Besluit personeel veiligheidsregio's sterk lijken op functieprofielen. Dit kan de verwachting wekken dat het behalen van een kwalificatie voor een bepaald profiel een bijbehorende functie, rang en salaris garanderen. Dit leidt tot onduidelijkheden, die zelfs in een aantal gevallen in rechtsgedingen een rol hebben gespeeld.

Geïnterviewden zijn van mening dat de eisen aan beheersmatige functies zouden moeten vervallen. Voor beleidsmedewerkers zou er geen kwalificatieprofiel moeten zijn; de invulling van de functie zou moeten passen bij de betreffende veiligheidsregio.

Opleidingen

In opdracht van het ministerie van VenJ is er onderzoek gedaan naar het brandweeronderwijs in Nederland. In het eindrapport wordt geconcludeerd dat er een grijs gebied is ontstaan ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het brandweeronderwijsstelsel op zich.[397] Het ontbreekt aan een duidelijke (wettelijke) afbakening van verantwoordelijkheden tussen het ministerie en de werkgevers. Het ministerie is verantwoordelijk voor de financiering van de officiersopleidingen en voor het formuleren van de eisen waaraan brandweerpersoneel dient te voldoen (normerende rol). Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever (veiligheidsregio's/gemeenten) om te zorgen dat brandweerpersoneel beschikt over competenties die bij de functie horen. Dit betreft niet alleen het initieel opleiden ('vakbekwaam worden'), maar ook het bijhouden en actualiseren van kennis en vaardigheden ('vakbekwaam blijven'). Mede naar aanleiding van het rapport is in 2012 het convenant versterking brandweeronderwijs afgesloten op basis waarvan in januari 2013 het project Versterking Brandweeronderwijs (VBo) is gestart, met als doel, uitvoering te geven aan het verbeteren van de organisatie en de kwaliteit van het opleiden, oefenen en bijscholen.[398]

Het opleiden van brandweerofficieren is een wettelijke taak van het IFV. Voor andere functies in de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt in de praktijk gebruikgemaakt van regionale opleidingsinstituten en commerciële aanbieders. Wanneer deze echter nalaten een bepaalde opleiding en/of les- en leerstof aan te bieden, is onduidelijk hoe hiermee moet worden omgegaan en hoe de financiering moet worden geregeld.[399] Een voorbeeld hiervan is het opleiden van gemeentelijke functionarissen, onder andere de

---

[397] Capgemini, Twynstra Gudde, Brandweeronderwijs in Nederland, 2011, p.3.

[398] Het convenant is ondertekend door de minister van VenJ, het Veiligheidsberaad, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, De Raad van Regionale Commandanten, het (toenmalig) Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, het (toenmalig) Nederlands Bureau Brandweerexamens, de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers.

[399] Capgemini, Twynstra Gudde, Brandweeronderwijs in Nederland, 2011, p.3.

officier bevolkingszorg. Dit is een gemeentelijke taak, maar vanwege het beperkt aantal deelnemers voor een commerciële aanbieder onvoldoende interessant om daarvoor een opleidingsprogramma voor te ontwikkelen.

Geïnterviewden geven ook aan dat de huidige opleidingen nog teveel monodisciplinair gericht zijn. Voor zover de opleidingen een multidisciplinair karakter kennen, gaat dit niet verder dan het optreden in het ROT. Ook de nationale en internationale aspecten van rampenbestrijding en crisisbeheersing zouden een plaats moeten krijgen in de opleidingen.

11.1.5 Kwaliteitseisen brandweer

Opkomsttijden

In 2012 heeft de Inspectie VenJ onderzoek gedaan naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer.[400] De Inspectie concludeert dat de brandweerkorpsen in Nederland gemiddeld in 67% van het aantal uitrukken voldoen aan de tijdsnormen uit het Bvr.[401] Daarnaast geeft de Inspectie VenJ aan dat in de context van de gehele kwaliteit van de brandweerzorg een overschatting van het belang van de opkomsttijd dreigt. Het behalen van de opkomsttijd mag volgens de Inspectie niet ten koste gaan van de kwaliteit van de gehele brandweerzorg.[402] De Inspectie adviseert de minister van VenJ helder te maken op basis van welke criteria gemotiveerd afgeweken kan worden van de normtijden uit het Bvr en dit landelijk af te spreken.[403] Hieraan is gevolg gegeven met de Handreiking registratie afwijkingen opkomsttijden en motivatie, die in november 2012 is opgesteld door de Inspectie VenJ, de VBV, de RRC en het VB en aan de veiligheidsregio's beschikbaar is gesteld.

Ook vanuit het Veiligheidsberaad en Brandweer Nederland wordt aangegeven dat alleen sturen op opkomsttijden onvoldoende zegt over de mate van brandveiligheid. In opdracht van het Veiligheidsberaad is er een 'quick research scan' uitgevoerd naar een model voor de operationele en maatschappelijke prestaties gericht op brandveiligheid. In het rapport wordt aangegeven dat in de Wvr en het Bvr sprake is van een onevenwichtige samenstelling van outputs.[404]

Ruim twee derde van de respondenten geeft aan het definiëren van landelijke opkomsttijden voor de basisbrandweereenheid (eerste tankautospuit, TS) in het Bvr overbodig te vinden. Meer dan 80% van de respondenten geeft bovendien aan dat de in het Bvr opgenomen opkomsttijden voor de brandweer te krap zijn gesteld.

In de interviews wordt aangegeven dat deze wijze van regelgeving niet bijdraagt aan de groei van de veiligheid; ook omdat er geen extra budgettaire ruimte is gegeven door het ministerie van VenJ om aan de gestelde opkomsttijden te voldoen. Geïnterviewden uit de professionele kolommen geven aan normstelling voor opkomsttijden voor grotere branden,

400 Inspectie VenJ, Ter plaatse, 2012.

401 Inspectie VenJ, Ter plaatse, 2012, p. 62.

402 Inspectie VenJ, Ter plaatse, 2012, p. 11, 12.

403 Inspectie VenJ, Ter plaatse, 2012, p. 63.

404 TNO, RemBrand fase 1, 2013, p.4.

zoals in de Leidraad Brandweercompagnie is opgenomen, noodzakelijk te achten. Deze normen behoren op landelijk niveau te worden vastgesteld – met ook de uitzonderingsmogelijkheden ingebed in landelijke kaders.

Voertuigbezetting

Het Bvr stelt eisen aan de minimumbezitting van het eerst uitrukkende brandweervoertuig. Net als bij de opkomsttijden kan het bestuur van de veiligheidsregio's gemotiveerd afwijken en tot een andere bezetting besluiten. Sinds meerdere jaren komt het voor dat de brandweer uitrukt met een andere bezetting dan de basisbrandweereenheid van zes personen. Dit wordt variabele voertuigbezetting genoemd; niet zes mensen op een tankautospuit, maar bijvoorbeeld vier of twee.

Respondenten zijn het niet eens over de vraag of het definiëren van een standaard-voertuigbezetting noodzakelijk is om een bepaald kwaliteitsniveau te realiseren (54,5% vs. 45,5%). Kernvraag daarbij is de impact van variabele voertuigbezetting op de bijstand en opschaling.[405]

11.1.6 Oefenen

Respondenten (77%) geven aan dat sinds het inwerkingtreden van de Wvr de kwaliteit van het multidisciplinair oefenen sterk is toegenomen. De Inspectie VenJ concludeert tegelijkertijd dat slechts twee veiligheidsregio's voldoen aan de jaarlijkse verplichting een systeemoefening te organiseren waarmee de eigen operationele slagkracht van de totale rampenbestrijdingsorganisatie kan worden vastgesteld.[406]

De Inspectie noemt de volgende oorzaken voor het niet voldoen van de veiligheidsregio's aan alle uit wet- en regelgeving voortgekomen oefenverplichtingen:[407]

- de grote capaciteitsbelasting die de organisatie en uitvoering van dergelijke oefeningen met zich meebrengt;
- het grote aantal verplichte oefeningen in verschillende veiligheidsregio's;
- het feit dat veiligheidsregio's ook genoodzaakt zijn (niet-wettelijk verplichte) oefeningen uit te voeren op grond van lokale behoeften, wensen en samenwerkingsafspraken.

[405] NVBR, Uitruk op maat, 2012, p. 8. Om erachter te komen wat de effecten zijn van een variabele voertuigbezetting en in hoeverre de veiligheid van burgers en brandweerpersoneel in het geding is, wordt door het WODC een kader ontwikkeld om die effecten te kunnen beoordelen.meten. Zodra dit gereed is, kan het gebruikt worden om tot empirische uitspraken te komen over de effecten van variabele voertuigbezetting. (WODC, Beoordelingskader effecten variabele voertuigbezetting, https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/meetinstrument-effecten-variabele-voertuigbezetting.aspx, bezocht op 15-04-2013). NVBR, Uitruk op maat, 2012, p. 8.

[406] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 32.

[407] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 32-33.

Deze laatste oorzaak wordt door de drinkwaterbedrijven onderschreven. Zij geven aan dat het in de praktijk moeilijk blijkt om gerichte oefeningen voor hun organisaties met de veiligheidsregio te organiseren vanwege de oefendrukte bij de veiligheidsregio's. In de grote, multidisciplinaire oefeningen is er vaak beperkte aandacht voor de problematiek van de drinkwaterbedrijven.

De Inspectie adviseert het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's tot een model van landelijke samenwerking en kennisuitwisseling te komen. Ook moeten de veiligheidsregio's gefaciliteerd worden door het bijeenbrengen van kennis over het ontwikkelen van oefeningen. Voor beide aanbevelingen moet gebruikgemaakt worden van de mogelijkheden van het IFV.[408]

Geïnterviewden stellen voor, de multidisciplinaire opleidings- en oefenverplichtingen op te nemen in het Bvr en van de jaarlijkse oefenverplichting voor de hoofdstructuur een tweejaarlijkse verplichting te maken.

Geïnterviewden geven aan dat de huidige verplichte systeemoefening niet lijkt te passen in een realistische cyclus van oefenen, evalueren en weer oefenen, met voldoende nadruk op de leereffecten. Geïnterviewden adviseren te onderzoeken of het instrument systeemoefening in de huidige vorm waarde toevoegt.

In expertsessies is aangegeven dat de multidisciplinaire oefeningen goed van de grond komen. De brandweer, de GHOR, de veiligheidsregio, de waterschappen, Defensie en andere partners weten elkaar steeds beter te vinden. Wel worden er zorgen geuit over de deelname aan multidisciplinaire oefeningen door de witte kolom. Dit heeft mede te maken met de verschillen tussen de organisatie van de witte kolom in het ROAZ ten opzichte van de veiligheidsregio's. De financiering voor deelname van de witte kolom aan de multidisciplinaire oefeningen loopt via het ROAZ en niet via de structuur van de veiligheidsregio's.

11.1.7 Kwaliteitszorg

Geïnterviewden en de Inspectie geven aan dat het vereiste kwaliteitszorgsysteem per veiligheidsregio nog in ontwikkeling is. De Inspectie stelt dat de meeste veiligheidsregio's wel een kwaliteitszorgsysteem hebben, maar dat bijbehorende werkprocessen nog onvoldoende ontwikkeld zijn.[409]

Er is weinig sprake van uniformiteit in kwaliteitszorgsystemen tussen veiligheidsregio's, mede doordat in wet- en regelgeving een nadere uitwerking ontbreekt van wat onder het kwaliteitszorgsysteem moet worden verstaan. Hetzelfde geldt voor inhoudelijke eisen aan de evaluaties van incidenten en oefeningen. Ook hieraan stelt de Wvr geen eisen. Er zijn dan ook grote verschillen tussen veiligheidsregio's zichtbaar.

[408] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 35.

[409] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 33.

11.2 Opschaling

De Inspectie VenJ neemt in de 'Staat van de Rampenbestrijding 2013' een duidelijke verbetering waar met betrekking tot de opkomst van functionarissen in vergelijking met de situatie eind 2009. De Inspectie concludeert echter dat geen enkele veiligheidsregio in staat is om de rampenbestrijdingsorganisatie volledig binnen de daarvoor geldende normtijden te laten opkomen.[410] Uit interviews komt naar voren dat de Inspectie in de toetsing van de opkomsttijden meer zou moeten kijken naar nut en noodzaak van de aanwezigheid van een bepaalde functionaris op de locatie aangewezen in het Bvr. Sommige functionarissen kunnen telefonisch ook hun bijdrage leveren en hoeven dan niet binnen de gestelde opkomsttijd aanwezig te zijn.

In de interviews komt het verzoek om het verlenen van **bijstand** vanuit het landelijke niveau en van naburige regio's regelmatig aan de orde. Er wordt door geïnterviewden aangegeven dat het feitelijk verlenen van bijstand goed verloopt. Formeel moet bijstand worden aangevraagd en verleend via de minister van VenJ – die hiervoor het LOCC heeft ingesteld. Sommige geïnterviewden geven aan dat zij de weg via het LOCC omslachtig vinden in een crisissituatie. Vaak wordt bijstand dan ook verleend door de buurregio en wordt dit achteraf 'gelegaliseerd'.

Volgens een meerderheid van de respondenten heeft de ontwikkeling van de veiligheidsregio's de regiogrensoverschrijdende samenwerking met hulpverleningsdiensten verbeterd (53,9% vs. 22,4%). Degenen die het oneens zijn met deze stelling merken op dat de veiligheidsregio's nogal eens langs elkaar heen werken. De respondenten maken verder de kanttekening dat grensoverschrijdende samenwerking al voor de ontwikkeling van veiligheidsregio's onderwerp van aandacht was. Opgemerkt wordt dat tussen veiligheidsregio's de samenwerking bevorderd wordt, maar dat de Wvr dat niet garandeert over de landsgrenzen heen. Geïnterviewden geven desondanks aan dat de samenwerking met onder andere Duitsland in dit opzicht goed verloopt.

Geïnterviewden zijn van mening dat de Wvr ruimte laat voor onduidelijkheid over de vraag wie er eerstverantwoordelijk is voor het bestrijden van een ramp of crisis. Zij zijn van mening dat in de Wvr moet worden vastgelegd dat bij bovenregionale incidenten de bronregio de leiding heeft in de crisisbeheersing. Zodra dit het vermogen van de bronregio overstijgt, kan de minister van VenJ de aansturing dan (op onderdelen) overnemen (zie ook paragraaf 8.5, Interregionale samenwerking).

Ook het ministerie van Defensie kan bijstand verlenen. Als deel van het project intensivering civiel-militaire samenwerking heeft Defensie 4.600 militairen beschikbaar voor bijstandverlening.[411] Hiervan maken veiligheidsregio's beperkt gebruik. In 2011 was het aantal bijstandsverleningen door het ministerie van Defensie 14. Dit aantal was een verdrievoudiging ten opzichte van het jaar ervoor.

[410] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p.25.

[411] Ministerie van BZK, Civiel-militaire samenwerking: Van vangnet naar structureel crisispartner, 2010, p. 1.

11.3 Risicocommunicatie

Bij het inwerkingtreden van de Wvr is risicocommunicatie een taak van de veiligheidsregio geworden (art. 46). Het ontbreekt aan een landelijk beeld van de stand van zaken hoe veiligheidsregio's invulling geven aan hun verantwoordelijkheid op het gebied van risicocommunicatie. De laatste landelijke campagne op het gebied van risicocommunicatie dateert uit 2006, toen het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het toenmalige ministerie van BZK de Postbus 51-campagne 'Denk Vooruit' lanceerde.

Het thema is spaarzaam aan de orde geweest in de interviews, maar komt niet of nauwelijks terug in de expertsessies of in reacties op het enquêteonderzoek. Geïnterviewden geven aan dat in de praktijk de veiligheidsregio's de gemeenten nodig hebben om goede communicatie met de bevolking mogelijk te maken. Een knelpunt dat zich hierbij voordoet, is dat het niet altijd duidelijk is wie wanneer waarvoor verantwoordelijk is. Het zou wenselijk zijn om in de Wvr te omschrijven welke taken ten aanzien van risicocommunicatie bij de veiligheidsregio zijn belegd en welke taken bij de gemeenten.

11.4 Crisiscommunicatie

In paragraaf 10.4.2 (Bevolkingszorg) zijn de gemeentelijke processen toegelicht en is het rapport **Bevolkingszorg op orde** behandeld. Crisiscommunicatie is een van de gemeentelijke processen. In het rapport zijn de volgende prestatie-eisen voor crisiscommunicatie gedefinieerd:[412]

- De overheid stimuleert vooraf en tijdens een crisis dat betrokkenen zichzelf en elkaar informeren.
- Uiterlijk 30 minuten na aanvang van het incident wordt feitelijke informatie beschikbaar gesteld aan de betrokkenen, zodat zij zelfredzaam kunnen handelen.
- Het boegbeeld ('het gezicht van de overheid') geeft binnen een uur na aanvang van het incident duiding aan de crisis door afhankelijk van de situatie burgers op te roepen tot (zelf)redzaamheid.
- Iedere 30 minuten wordt via de (sociale) media en op geëigende momenten via andere middelen (zoals bewonersbrieven) mede op basis van behoeften van betrokkenen feitelijke Informatie beschikbaar gesteld. Indien nodig worden concrete handelingsperspectieven geboden.
- Waar nodig worden aanvullend concrete instructies verstrekt aan de betrokkenen.
- Het boegbeeld ('het gezicht van de overheid') geeft binnen een uur na aanvang van het incident duiding aan de crisis door afhankelijk van de situatie:
  - de geschoktheid van de samenleving te adresseren;
  - burgers op te roepen om te handelen voor het algemene brede belang.
- Iedere 2 uur daarna duidt het boegbeeld, afhankelijk van de situatie, opnieuw de crisis.

In haar advies over noodzakelijke en gewenste samenwerking tussen overheden bij bovenregionale rampen en crises constateert de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking dat er een gebrek is aan eenduidigheid in (bovenregionale) crisiscommunicatie. De verschillende instanties communiceren via hun eigen kanalen en

[412] Veiligheidsberaad, Bevolkingszorg op orde, De vrijblijvendheid voorbij, 2012, p. 40.

met hun eigen boodschappen richting pers en publiek. Ook communiceren bij bovenregionale rampen en crises regio's verschillende, soms niet onderling afgestemde, boodschappen richting hun eigen bevolking.[413] De werkgroep adviseert om crisiscommunicatie te laten aansturen vanuit het RBT van het brongebied. In situaties waarin de coördinerende (bron)regio de leiding heeft over de crisiscommunicatie, dient alle communicatie, van partners binnen en buiten de regio en op rijksniveau, in lijn te liggen met de communicatie vanuit het brongebied en dus aldaar afgestemd te worden. Als het Rijk op deelaspecten een sturende rol aanneemt, is dat altijd inclusief de crisiscommunicatie over dat deelaspect. Het Rijk ondersteunt met expertise, netwerk en middelen (onder andere www.crisis.nl). Andere regio's faciliteren en ondersteunen de betreffende regio desgewenst met capaciteit en expertise.[414]

Geïnterviewden geven aan dat, gelet op de vele evaluaties die de communicatie bij crises als belangrijk thema benoemen, de verdere professionalisering van de crisiscommunicatie op regionaal niveau vorm en inhoud gegeven moet worden. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat de meerderheid van de actoren vindt dat het op lokaal niveau ontbreekt aan expertise om goede crisiscommunicatie uit te voeren ten tijde van een ramp of crisis (63,7% vs. 35,4%). Regionaal commandanten zijn het significant vaker in ruime mate eens met deze stelling dan burgemeesters, gemeentesecretarissen en AOOV'ers. Een geïnterviewde geeft aan dat communicatie bij uitstek de rol is waartoe de bestuurder zich zou moeten beperken.

De Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking heeft in opdracht van de minister en het Veiligheidsberaad haar advies uitgewerkt in de volgende concrete voorstellen:[415]

- **Factsheet rollen Rijk, veiligheidsregio en gemeenten** – de verschillende rollen van Rijk, veiligheidsregio en gemeenten zijn door de werkgroep beschreven in een factsheet. De werkgroep adviseert aan het Veiligheidsberaad om de factsheet *Rollen Rijk, veiligheidsregio en gemeenten* vast te stellen. Het is vervolgens aan de regio's om de factsheet te borgen in regionale crisiscommunicatieplannen en te gebruiken in opleidingen, trainingen en oefeningen en, als praktisch handvat, tijdens crises.
- **Netwerkmoment** – de regio's wordt geadviseerd jaarlijks een netwerkmoment met de regionale en/of landelijke partners te organiseren, bij regionale oefeningen ketenpartners mee te laten spelen (bijvoorbeeld in de responscel) en periodiek de bereikbaarheidsgegevens van de buurregio's en ketenpartners te actualiseren. Ook voor het NCC en de landelijke diensten is het zaak de banden aan te halen met de regio's.
- **Crisiscommunicatiepool** – een bovenregionale crisiscommunicatiepool is wenselijk. De pool is ook beoogd om te voorzien in de behoefte aan expertise op het gebied van

[413] Veiligheidsberaad, Ministerie van VenJ, Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale samenwerking, 2012, p. 14.

[414] Veiligheidsberaad, Ministerie van VenJ, Eenheid in verscheidenheid Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2013, p. 23.

[415] Veiligheidsberaad, Ministerie van VenJ, Eenheid in verscheidenheid Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2013, p. 24-26.

specifieke incidenten (zedenzaken, wateroverlast, dierziekten, et cetera). De bovenregionale crisiscommunicatiepool bestaat uit professionals die goed zijn ingevoerd in de processen van crisiscommunicatie en veel kennis hebben van specifieke crisissituaties/incidenten. Inmiddels is een kwartiermaker voor de bovenregionale pool aangesteld. Het streven is een bovenregionale crisiscommunicatiepool per 1 oktober 2013 gerealiseerd te hebben.

- **Harmonisatie crisiscommunicatie** - om zowel structuur, maar belangrijker nog, de kwaliteitseisen beter op elkaar af te stemmen, is het noodzakelijk om te komen tot een vorm van harmonisatie van de crisiscommunicatie. Dat kan door landelijke doelstellingen voor crisiscommunicatie vast te leggen, functies en functie-inhoud te harmoniseren en deze te borgen via opleidingskaders en proeven van bekwaamheid.

De kabinetsreactie op het rapport legt de coördinatieverantwoordelijkheid voor de crisiscommunicatie bij de bronregio en erkent het belang van landelijke doelstellingen en een crisiscommunicatiepool.[416] Verder positioneert de kabinetsreactie het NCC als hét Rijksloket voor crisisbeheersing in het wederzijds contact tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Er komt daarnaast een afsprakenkader voor het netcentrisch delen van informatie en vaste contactpunten binnen de veiligheidsregio's.[417]

Volgens het Bvr moet het Tbz een coördinator voorlichting bevatten. Die coördinator zou een belangrijke rol in de afstemming binnen de gemeente en tussen de actiecentra moeten spelen. De Inspectie VenJ stelt echter dat in de praktijk het gemeentelijke actiecentrum Voorlichting direct door het beleidsteam wordt aangestuurd en naast het Tbz bestaat. Dat zorgt ervoor dat de voorlichter van het Tbz op afstand komt te staan van de gemeenteprocessen en de voorlichter van het ROT.[418]

11.5 Advisering

De Wvr maakt het mogelijk en noodzakelijk de specialistische expertise die nodig is om de adviesrol op het gebied van veiligheid adequaat te vervullen, te bundelen en verder te ontwikkelen. De wet biedt de veiligheidsregio's de mogelijkheid hun rol als adviseur waar nodig multidisciplinair in te vullen en deze bovendien te verbreden tot onderwerpen op het brede terrein van de fysieke veiligheid'.[419]

In de interviews wordt aangegeven dat de advisering op met name brandveiligheid onvoldoende is uitgewerkt in de Wvr. Dit uit zich onder andere in problemen door onvoldoende aansluiting van het systeem van bouwregelgeving en de adviestaak van de veiligheidsregio.

De resultaten van het enquêteonderzoek ondersteunen deze mening. Twee derde van de respondenten is van mening dat het onvoldoende helder is welke preventieve (advies)taken bij de veiligheidsregio thuishoren en meer dan de helft (54%) van de respondenten is van

---

[416] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 4.

[417] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 2.

[418] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 177.

[419] *Kamerstukken II,* 2006/07, 31117, nr. 3, p. 20.

mening dat de Wvr onvoldoende duidelijk maakt welke preventieve brandweertaken bij de veiligheidsregio thuishoren.

Ook zijn er in de interviews kritische geluiden te beluisteren over de manier waarop de brandweer nu invulling geeft aan haar adviestaak (teveel gericht op optimale brandveiligheid, niet proportioneel, zonder oog voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid).

11.6 Tussenconclusies over de uitvoering door de veiligheidsregio's

De beleidstheorie gaat uit van twee soorten mechanismen om te komen tot een goede uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de eerste plaats definieert de wet normen die moeten worden nageleefd om zo te komen tot een minimumniveau van veiligheid. Daarnaast heeft de wet als uitgangspunt dat de veiligheidsregio's zelf op een goede wijze verdere invulling geven aan deze regels, door ze aan de eigen situatie aan te passen en zo aan het gewenste veiligheidsniveau te bouwen.

Om deze beleidstheorie effectief te laten zijn, is het van belang dat de eerste categorie van instrumenten (de minimumeisen) het proces voldoende dekt. Met andere woorden: dat deze instrumenten alle belangrijke onderdelen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing voldoende beschrijven. Om het tweede uitgangspunt te laten slagen, moet de wet het decentrale niveau voldoende ruimte laten voor aanpassing aan de regionale situatie.

De minimumeisen uit de wet hebben voornamelijk betrekking op de inrichting van de hoofdstructuur voor rampenbestrijding (alarmering, opschaling, opkomsttijden) en de vakbekwaamheid van het personeel. Hier valt op dat het vooral gaat om **inputeisen** aan de organisatorische inrichting van de rampenbestrijding. Bovendien is – als gevolg van de integratie van de brandweerwet in de Wvr - sprake van onevenwichtig veel aandacht voor de 'rode kolom'. Met de Inspectie VenJ concluderen wij dat prestatie-eisen aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg ontbreken. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweerzorg.

De eisen aan de hoofdstructuur en de daarbij behorende opkomsttijden uit het Besluit veiligheidsregio's zijn te specifiek gericht op een klassieke 'ramp', waarin de brandweer een centrale rol speelt. De wijze waarop de opkomstnormen in de wet zijn opgenomen, is te eendimensionaal. Zij worden in de wet te zeer behandeld als de cruciale prestatie-indicator. De verplichte hoofdstructuur is te inflexibel waar het gaat om het verplichten van de aanwezigheid van de genoemde functionarissen.

De eisen aan de vakbekwaamheid uit het Besluit personeel veiligheidsregio's bieden een goede basis voor de kwalificaties van het personeel van de veiligheidsregio. Wel is er een aantal knelpunten. De beschreven functies worden – mede als gevolg van de gekozen manier van beschrijven - te veel ervaren als 'functieprofielen' (dat wil zeggen: concrete beschrijvingen van werkzaamheden), terwijl ze zijn bedoeld als kwalificatieprofielen. Daarnaast worden de kwalificatieprofielen voor de beleidsfuncties als knellend ervaren. In de praktijk is de meerwaarde ervan relatief beperkt, omdat beleidsfuncties juist vaak een vrije invulling behoeven. Bovendien wordt zij-instroming in beleidsfuncties hierdoor belemmerd.

De opschalingsstructuur werkt in het algemeen goed voor het domein van rampenbestrijding. In de praktijk bestaat er ruimte voor interpretatie over het moment van opschaling, maar wettelijke aanscherping daarvan lijkt daarvoor niet de aangewezen oplossing. De formele route via de minister, die de bijstandverlening dient te formaliseren, verloopt in het algemeen goed, Daarbij wordt er soms in een crisissituatie direct gehandeld en wordt de opschaling achteraf geformaliseerd, om zo de toerekening van kosten te kunnen afhandelen. In de praktijk levert dat geen problemen op.

De Wvr regelt geen eenhoofdig gezag bij een regiogrensoverschrijdende ramp. Dit zou in de wet verduidelijkt moeten worden, waarbij een toedeling aan de bronregio voor de hand liggend lijkt.

De rol met betrekking tot de risico- en crisiscommunicatie en de adviesfunctie van de veiligheidsregio's is de afgelopen jaren nog onvoldoende van de grond gekomen. Eén van de oorzaken hiervan is dat de wettelijke taken op dit terrein niet eenduidig aan de Wvr zijn toegedeeld. Uit de analyse van de aanbevelingen, behorend bij de evaluaties van de bestrijding van rampen, blijkt dat er regels ten aanzien van slachtofferregistratie ontbreken.

Parallel aan het verbeteren ten opzichte van de minimumeisen is in de afgelopen jaren gewerkt aan het formuleren van normen, eisen, standaarden en instrumenten; zowel binnen veiligheidsregio's, als in landelijke structuren. Dat zijn ontwikkelingen die een positieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar tegelijkertijd is zichtbaar dat de ontwikkelingen worden belemmerd door steeds terugkerende vragen over de mate waarin professionele normen (soms ook aangeduid als 'zachte regelgeving') bestuurlijk zijn afgewogen, democratisch zijn gelegitimeerd, voldoende afdwingbaar zijn en wie voor de financiële consequenties opdraait. De ontwikkeling van veiligheidsregio’s is gebaat bij een helderder verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Rijk.

12 Functioneren en ervaringen (V) - financiering

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiering van de veiligheidsregio's. In de beschrijving van de beleidstheorie is het onderwerp behandeld als onderdeel van de nationale aspecten. Het onderwerp speelt in de ervaringen over het functioneren van de Wvr een belangrijke rol. Daarom is besloten dit thema hier op te nemen in een apart hoofdstuk.

12.1 Financieringssystematiek

De financiering van de veiligheidsregio's vindt plaats op basis van twee financieringsbronnen: door gemeenten via het Gemeentefonds en door het Rijk rechtstreeks via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). In totaal gaat het om 1,35 miljard euro aan uitgaven voor brandweer en rampenbestrijding in 2011, waarvan het overgrote deel (meer dan 92%) plaatsvindt via gemeenten.

Het Rijk stelt via de BDUR financiële middelen rechtstreeks aan de veiligheidsregio's beschikbaar. De veiligheidsregio moet deze uitkering besteden aan de wettelijke taken van de veiligheidsregio. Deze aanvullende financiering maakt het mogelijk om gericht specifieke doelen te realiseren, zoals verdergaande regionalisering van de brandweer en technologische vernieuwingen. Daarnaast heeft het Rijk 40 miljoen euro voor specifieke onderwerpen beschikbaar gesteld (zoals het communicatiesysteem C2000).

Het toenmalige ministerie van BZK heeft in de periode 2007-2011 extra middelen (per veiligheidsregio gemiddeld meer dan 1 miljoen euro) beschikbaar gesteld om de vorming van de veiligheidsregio's te stimuleren en de kwaliteit van de organisatie te verbeteren, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wvr. Deze verstrekking van middelen gebeurde door middel van een convenant. Een belangrijke voorwaarde voor het sluiten van een convenant met het ministerie was de afspraak om te komen tot een geregionaliseerde brandweer[420].

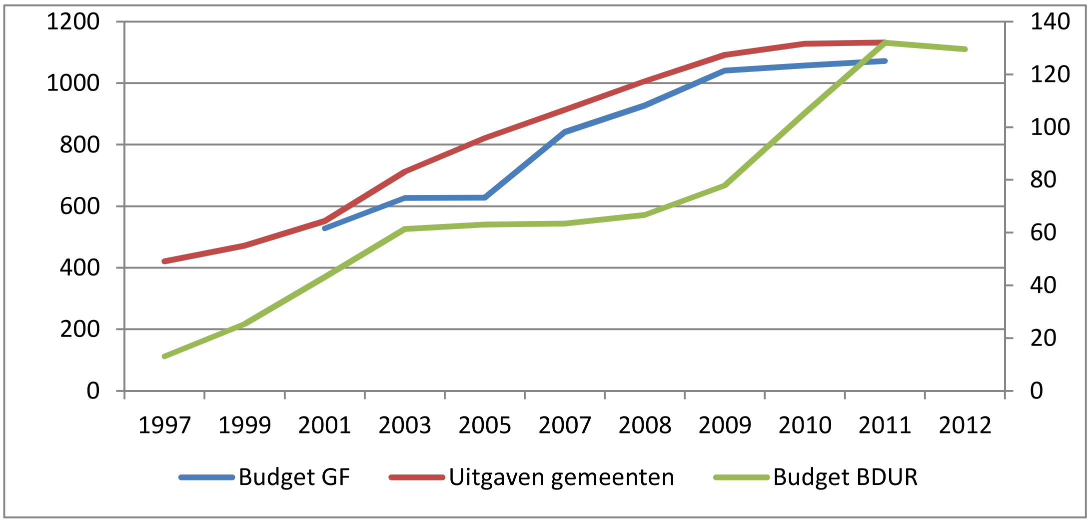
12.2 Ontwikkeling uitgaven

In onderstaand figuur is de ontwikkeling van het budget van beide financieringsbronnen (GF en BDUR) weergegeven (in miljoenen euro's).[421] De ontwikkeling van het budget van het GF en de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding zijn weergegeven op de verticale as (links). De ontwikkeling van het budget van de BDUR is op de verticale as (rechts) af te lezen.

[420] Uiteindelijk hebben ook de regio's die geen convenant sloten, middelen van het Rijk ontvangen.

[421] De grafiek is samengesteld op basis van: Centraal Bureau voor de Statistiek Statline/ Gemeenterekeningen BDUR 2004, 2005, 2006; Cebeon, Financiële positie Veiligheidsregio's (2011); Ministerie van BZK, Rijksbegrotingen BDUR 2007 – 2010: Overzicht Specifieke Uitkeringen; Ministerie van BZK, BDUR 2011 en Overig 2011: Rijksbegroting 2011,

Figuur 11: Ontwikkeling uitgaven aan rampenbestrijding en crisisbeheersing



In de afgelopen jaren is het budget dat binnen het GF beschikbaar was voor rampenbestrijding en crisisbeheersing gestegen en zijn de uitgaven van gemeenten fors gestegen; in de loop van tien jaren gaat het om meer dan een verdubbeling van het budget. Uit onderzoek naar de besteding van middelen uit het Gemeentefonds[422] blijkt dat de feitelijke uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (gemiddeld ruim 5 euro per inwoner) hoger liggen dan het ijkpunt dat in het gemeentefonds wordt gehanteerd om de hoogte van de bijdrage te bepalen.

De BDUR stijgt tot 2012. Op het budget van de BDUR wordt met ingang van 2012 tot en met 2015 een doelmatigheidstaakstelling toegepast van jaarlijks 1,5%.[423]

Er is een aantal verklaringen voor de stijging van de budgetten en uitgaven aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar een landelijke analyse ontbreekt. Dat is enerzijds verklaarbaar, gezien de werking van het stelsel van gemeentefinanciering. Het valt echter ook op dat er – gezien de grote stijgingen – buiten de reguliere onderhoudsrapportages slechts beperkt onderzoek plaatsvindt over de aard van de financiële ontwikkelingen.

In 2007 heeft het Centrum beleidsadviserend onderzoek (Cebeon) de ontwikkeling van de uitgaven aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing in kaart gebracht.[424] In de onderzoeksperiode (2001-2005) heeft een uitgavetoename plaatsgevonden van 299 miljoen euro (gemeentelijke en regionale uitgaven) voor het brandweerdeel; een stijging met ongeveer de helft.

[422] Cebeon/Regioplan, Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds, overkoepelende notitie eerste fase, 2011.

[423] Ministerie van VenJ, ministerie van BZK, 2012.

[424] Cebeon, Onderzoekstraject Openbare Orde en Veiligheid, 2007.

De uitgavetoename bestaat volgens Cebeon uit:

- 96 mln euro als gevolg van reguliere ontwikkelingen (nominaal plus volume);[425]
- 18 mln euro extra uitgaven aan hogere eisen vrijwilligers (geen stijging aantal);
- 117 mln euro extra uitgaven aan beroepspersoneel;
- 68 mln euro extra overige uitgaven (met name huisvesting/kantoorkosten, uitrusting, materieel, en dergelijke).

De hogere eisen aan vrijwilligers zijn volgens Cebeon het gevolg van een toename van het aantal gemeenten dat vrijwilligers een vergoeding toekent op basis van de VNG-systematiek, een toename van het aantal uren oefenen en een toename van overige kosten, zoals opleidingskosten.[426]

De extra uitgaven aan beroepspersoneel zijn volgens Cebeon het gevolg van:[427]

- kwaliteitsbevordering die heeft plaatsgevonden vanuit het Rijk en vanuit de rapportages zoals die van de Commissie Oosting;
- een personele versterking van de niet-operationele functies in de sfeer van pro-actie, preventie, planvorming en professionalisering van de bedrijfsvoering (zie figuur 12 hieronder);
- kosten aan voormalig personeel (functioneel leeftijdsontslag).[428]

Een van de onderdelen van de kostenstijging is dus een toename van het aandeel van niet-operationele functies oftewel beheers- en beleidsmatig personeel. In de figuur hieronder is de stijging van het aantal beheersmatige functionarissen weergegeven. Gemiddeld is hun aantal toegenomen met ruim 22%.

---

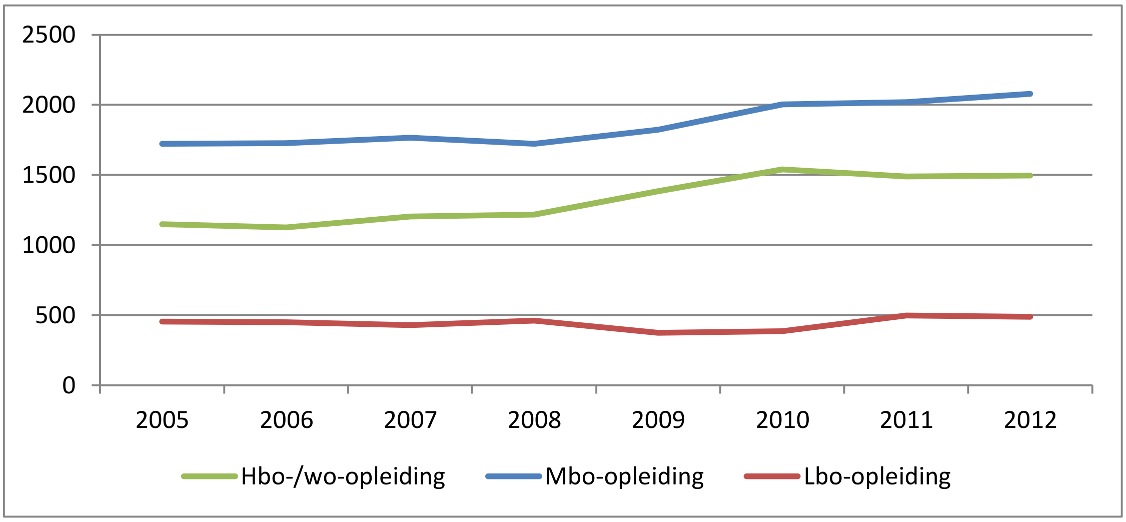
425 De reguliere uitgavestijging omvat 96 mln. euro nominale effecten (gevolgen van prijsstijgingen à 13% in de periode van 2001-2005) en volume-effecten (de ontwikkeling in de structuurkenmerken – (omvang van het areaal, dichtheid van de bevolking) en dergelijke à 3% ten opzichte van 2001).

426 Cebeon, Onderzoekstraject Openbare Orde en Veiligheid, 2007, deel I, p. 16.

427 Cebeon, Onderzoekstraject Openbare Orde en Veiligheid, 2007, deel I, p. 17.

428 In 2006 zijn tussen werkgevers en vakbonden afspraken gemaakt over het functioneel leeftijdsontslag (FLO). Daarbij is sprake van overgangsrecht, als gevolg waarvan op de kortere termijn sprake is van een kostenstijging. Grove scenario's uit die periode gaan uit van een scherpe kostendaling vanaf 2011.

Figuur 12: De ontwikkeling van personeel (inclusief vrijwilligers) dat geen repressieve brandweertaak heeft, maar belast is met beheersmatige taken of met andere taken bij de brandweer, zoals administratief werk, communicatie, loonadministratie, onderhoudswerk en baliepersoneel naar opleidingsniveau (deze definitie wordt vanaf 2011 gehanteerd).[429]



In dezelfde onderzoeksperiode (2001-2005) heeft een uitgavetoename plaatsgevonden van 18 miljoen euro (gemeentelijke en regionale uitgaven) voor het geneeskundig deel. Dat is een verdubbeling. De uitgavetoename bestaat uit:

- 3 mln euro als gevolg van reguliere ontwikkelingen (nominaal plus volume); [430]
- 7 mln euro extra uitgaven van gestegen kosten in verband met personeel;
- 1 mln euro extra uitgaven in verband met opleiden en oefenen;
- 7 mln euro extra overige uitgaven (met name huisvesting/kantoorkosten, uitrusting, materieel, e.d.).[431]

Bovenstaande verklaringen hebben betrekking op de uitgavenontwikkeling tot 2005. Ook na deze periode zijn de uitgaven aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing gestegen. Het eerder genoemde onderzoek van Cebeon/Regioplan wijt die lastenstijging vooral aan een verdere professionaliseringsslag en de kwaliteitsverhoging die ook met de (Wet) veiligheidsregio's wordt nagestreefd. Het onderzoek meldt verder dat de structurele kostenstijgingen niet samenhangen met het regionaliseringsproces 'sec' (de pure verandering van het organisatiemodel), maar met de trend van kwaliteitsverhogingen.

[429] Centraal Bureau voor de Statistiek, juni 2012.

[430] De reguliere uitgavestijging omvat 96 mln euro nominale effecten (de gevolgen prijsstijgingen à 13% in de periode van 2001-2005) en volume-effecten (de ontwikkeling in de structuurkenmerken (omvang van het areaal, dichtheid van de bevolking, en dergelijke) 1,5% ten opzichte van 2001).

[431] Cebeon, Onderzoekstraject Openbare Orde en Veiligheid, 2007, deel I, p. 24.

Kleinere gemeenten hebben meer dan grotere gemeenten te maken met hogere lasten, omdat zij volgens Cebeon het 'been moeten bijtrekken'.[432]

In 2011 heeft Cebeon onderzoek uitgevoerd naar de financiële effecten van de regionalisering van de brandweer. In dat onderzoek komen de onderzoekers tot de conclusie dat de regionalisering leidt tot incidentele meerkosten en structurele inverdieneffecten, op grond waarvan de conclusie kan worden getrokken dat de regionalisering na (gemiddeld) zeven jaar zal leiden tot een besparing.

12.3 Functioneren financieringssystematiek

Er bestaan grote verschillen in de manier waarop gemeenten de financiering van de veiligheidsregio's bepalen. In de meeste veiligheidsregio's wordt gewerkt met een bedrag per inwoner, aangeduid met inwonerbijdrage. Een tabel met een overzicht van de inwonerbijdragen is opgenomen in bijlage 9. De tabel maakt inzichtelijk dat er grote verschillen bestaan in de inwonerbijdrage. Die verschillen hangen, naast structurele kenmerken (omvang regio, bevolking, risicoprofiel, et cetera), ook sterk samen met verschillen in takenpakket van de regio's. Ook is er sprake van een op historische uitgaven gebaseerde hoogte van de inwonerbijdrage. Het is voor de veiligheidsregio's een opgave om te komen tot geaccepteerde afspraken tussen gemeenten.

In enkele veiligheidsregio's wordt een objectieve financieringssystematiek ontwikkeld, waarin aan de hand van parameters wordt bepaald hoeveel gemeenten aan de veiligheidsregio dienen af te dragen.

In het onderzoek naar de herijking van het Gemeentefonds constateert Cebeon dat een toenemende verschuiving van taken naar het regionale niveau als risico heeft dat de feitelijke kostenverschillen tussen gemeenten in een regio buiten beeld raken. Wanneer de regio's een globale bijdrageregeling gebruiken (bijvoorbeeld gelijke bijdragen per inwoner voor alle gemeenten, ongeacht hun verschillen in structuurkenmerken), is er ook geen helder beeld van kostenontwikkeling per type gemeente, wat het volgen van de lastenontwikkelingen in de toekomst zal bemoeilijken.[433]

Geïnterviewden geven aan dat er een scheve verhouding is tussen de hoeveelheid verplichtingen die vanuit het Rijk aan de veiligheidsregio's worden opgelegd en de mate waarin sprake is van gemeentelijke financiering. De lokale financiering vormt het grootste deel van het budget voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar deze wordt sterk aangetast door de mate van Rijksverplichtingen die buiten de invloedssfeer van gemeenten vallen. Geïnterviewden wijzen op de ontwikkeling van de uitgaven, zoals weergegeven in

432 Cebeon/Regioplan, Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds, overkoepelende notitie eerste fase, 2011.

433 Nog afgezien van het probleem van 'free rider'-gedrag, dat ontstaat wanneer gemeenten erop vertrouwen dat zij bij een ramp of crisis kunnen terugvallen op andere (vaak grotere) gemeenten.

paragraaf 12.2, die laat zien dat circa de helft tot driekwart voor rekening komt van ontwikkelingen die buiten de sfeer van individuele gemeenten liggen.[434]

Tegelijkertijd zijn diverse geïnterviewden ook kritisch op de doelmatigheid van de uitgaven door de veiligheidsregio's. In de afgelopen periode zou er volgens hen te weinig zijn gestuurd op een efficiënte besteding van gelden. Zij stellen dat gemeenten en gemeenteraden nauwelijks in staat zijn om de veiligheidsregio's in dit opzicht te controleren.

Geïnterviewden geven aan dat veiligheidsregio's het lastig vinden om voor extra middelen afhankelijk te zijn van overeenstemming tussen alle gemeente(rade)n. Dat leidt volgens geïnterviewden tot veel afstemming en administratieve werkzaamheden. Dit knelpunt speelt vooral op dit moment, nu veel gemeenten te maken hebben met fors krimpende budgetten.

Omgekeerd wordt vanuit gemeenteperspectief aangegeven dat het lastig is om gemeenschappelijke regelingen te laten bijdragen aan de gewenste bezuinigingen. Daarvoor is afstemming met andere gemeenten nodig en vaak zijn er meerjarige afspraken gemaakt over het budget van de regio. Van de respondenten geeft 42% aan dat de hybride financiering de ontwikkeling van de veiligheidsregio belemmert; 52% van de respondenten is het hier niet mee eens.

In artikel 55, tweede lid van de Wvr is bepaald dat de minister van VenJ een bijdrage kan verlenen in de kosten die voor een gemeente voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp. Deze 'kan'-bepaling is verder uitgewerkt in de Amvb Rijksbijdragen bijstand en bestrijdingskosten. Deze regeling is niet bij alle geïnterviewden bekend, hetgeen tot onduidelijkheid lijkt te leiden bij gemeenten over de te verwachten bijdrage van het Rijk in situaties dat gemeenten overwegen op te treden bij crises en rampen. Dat komt mede doordat het onderliggende Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten bij de overgang van de Wrzo naar de Wvr inhoudelijk niet is aangepast op de uitbreiding naar crisisbeheersing. Soms moeten beslissingen genomen worden die op dat moment niet te kwantificeren financiële consequenties hebben en die door gemeenten mogelijk niet te dragen zijn.[435]

Geïnterviewden geven aan dat het onwenselijk is wanneer in de rampenbestrijding en crisisbeheersing de noodzakelijke maatregelen en besluiten om schade te beperken achterwege zouden blijven, omdat overheidspartijen terugdeinzen voor de financiële gevolgen. Daarnaast wordt het onderscheid tussen enerzijds de kosten voor rampen (vergoed) en anderzijds crises (niet-vergoed) als arbitrair ervaren. Dit leidde onder meer in de afhandeling van de Heidebrand in Heeze-Leende (in 2010) en de ramp van Chemie-Pack in Moerdijk tot bestuurlijk onbegrip.

[434] Afhankelijk van de mate waarin de uitgavenstijging in kosten voor het beroepspersoneel deels of volledig kan worden toegerekend aan landelijke eisen.

[435] Brief LOCGS, februari, 2013.

12.4 Tussenconclusies financiering veiligheidsregio's

Veiligheidsregio's worden grotendeels lokaal en voor een klein deel landelijk gefinancierd. De keuze voor het hybride model vloeit in beginsel voort uit het gegeven dat veiligheidsregio's verlengd lokaal bestuur zijn. De verhouding tussen lokale en landelijke financiering is echter niet in balans met de mate waarin de veiligheidsregio's worden gestuurd door lokale dan wel landelijke verplichtingen. Er is een scheve verhouding tussen de verplichtingen vanuit het Rijk en de – volgens de beginselen van verlengd lokaal bestuur – formele mogelijkheden van gemeenten om eigen keuzes te maken: in de praktijk worden taken, beleid en uitvoering van veiligheidsregio's grotendeels geregeerd door landelijk beleid of wet- en regelgeving. De hybride financieringsstructuur knelt met name bij onderwerpen die vragen om landelijke coördinatie (bijvoorbeeld op het terrein van de informatievoorziening), maar lokaal moeten worden gefinancierd.

De uitgaven aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de afgelopen jaren fors gestegen; over de loop van de laatste tien jaar gaat het om een ruime verdubbeling van de uitgaven. Een belangrijk deel van de stijging houdt verband met ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van gemeenten (de belangrijkste financiers) liggen, waaronder cao-afspraken. Daarnaast zijn de kosten voor personeel gestegen. Onderdeel van die kostenstijging is een toename van het aandeel van beheers- en beleidsmatig personeel.

In hoeverre de feitelijke kostenontwikkeling van de afgelopen jaren onvermijdelijk (dat wil zeggen dwingend volgend uit externe ontwikkelingen) was, dan wel samenhangt met een evenredige toename van de effectiviteit, is niet vast te stellen.[436]

Rijksoverheid én gemeenten hebben slechts beperkt grip op de groei van uitgaven in dit domein. Op landelijk niveau ontbreekt het aan inzicht en wordt slechts beperkt invulling gegeven aan monitoring en sturing op uitgaven. Gemeenten (c.q. gemeenteraden) ervaren weinig ruimte om de kosten te beïnvloeden; enerzijds omdat zij (niet geheel ten onrechte) de indruk hebben dat het werk van de veiligheidsregio's vooral wordt bepaald door landelijk beleid, anderzijds vanwege de gemeenschappelijke aansturing van de regio’s.

[436] Het valt buiten het kader van deze evaluatie om een oordeel te vellen over de feitelijke doelmatigheid van uitgaven, anders dan de constatering dat dat oordeel op dit ogenblik niet mogelijk is. Vanuit de Algemene Rekenkamer is een onderzoek gestart naar de doelmatigheid van de uitgaven van de veiligheidsregio's.

13 Functioneren en ervaringen (VI) - nationale aspecten

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de Wvr functioneert en welke ervaringen zijn opgedaan ten aanzien van **nationale aspecten** van de veiligheidsregio's. We staan achtereenvolgens stil bij:

- landelijke aansturing van rampenbestrijding en crisisbeheersing (responsfase);
- landelijke aansturing en overleg (koude fase);
- het toezicht.

13.1 Landelijke aansturing van rampenbestrijding en crisisbeheersing (responsfase)

13.1.1 Bovenregionale samenwerking

In paragraaf 8.5 is ingegaan op de samenwerking tussen regio's bij rampen die meerdere veiligheidsregio's treffen. Daarnaast kan er uiteraard sprake zijn van rampen die het schaalniveau van de regio's te boven gaan en dus vragen om nationale sturing. Geïnterviewden geven aan dat in dergelijke gevallen het belang van samenwerking tussen gemeenten, veiligheidsregio's en het Rijk niet ter discussie staat, maar stellen tegelijk dat onduidelijk is in welke gevallen nationale sturing noodzakelijk is.

De eerder genoemde Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking constateert dat nationale sturing noodzakelijk is in situaties waarin de functionele wetgeving de sturing bij het Rijk belegt ofwel om andere redenen de noodzaak bestaat dat één autoriteit knopen doorhakt. Dit leidt er toe dat de verschillende regio's niet inhoudelijk strijdige maatregelen nemen die gevaar opleveren voor of tot verwarring leiden bij burgers, of concurreren om schaarse middelen.[437] Daarom adviseert de werkgroep dat duidelijk moet zijn in welke gevallen nationale sturing plaatsvindt en dat het moment waarop nationale sturing begint duidelijk wordt gemarkeerd.[438]

In het uitgewerkte advies van de werkgroep wordt er een GRIP Rijk voorgesteld.[439] Het GRIP Rijk betekent dat het Rijk een sturende rol heeft in de bestrijding van een ramp of crisis. Het advies geeft aan in welke situaties dat het geval zou moeten zijn. De kabinetsreactie op het rapport erkent het belang van een GRIP Rijk bijvoorbeeld voor een 'kernongeval categorie A, terroristische dreiging of aanslag, grootschalige overstroming (afhankelijk van mate van ontwrichting), infectieziekten (A-ziekten), grootscheepse cyberaanval (goed functioneren openbaar bestuur), of langdurige schaarste'.[440] De MCCb krijgt de

[437] Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 11.

[438] Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 11.

[439] Eenheid in verscheidenheid in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 10 -13.

[440] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 2.

mogelijkheid om een GRIP Rijk in te stellen wanneer de nationale veiligheid gevaar loopt of nationale sturing nodig is.[441]

Naast de sturende rol in de uitwerking onderscheidt de werkgroep nog een faciliterende en richtinggevende rol die ongeacht het GRIP-niveau door het Rijk kan worden ingevuld. De faciliterende rol heeft betrekking op de ondersteuning van de verantwoordelijke autoriteiten in de algemene of functionele keten; de richtinggevende rol ziet toe op een situatie waarin enige vorm van coördinatie en/of het stimuleren van eenduidigheid in leiding en coördinatie gewenst of noodzakelijk is. Deze vorm van richting geven vindt plaats door middel van een dringend advies van het Rijk aan veiligheidsregio en/of gemeenten.[442] De kabinetsreactie ondersteunt het onderscheiden van bovenstaande rollen.[443]

13.1.2 Samenwerking tussen regio's en Rijk; Rijksheren

In paragraaf 8.5 is stilgestaan bij de boven- en interregionale samenwerking. Daar is onder andere geconstateerd dat er meer helderheid nodig is met betrekking tot de samenwerking tussen de veiligheidsregio en het Rijk in gevallen waarin er sprake is van (nationale) functionele ketens.[444]

In het genoemde rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking wordt geconstateerd dat de betrokkenheid van veel Rijksdiensten voor de regio de eenduidigheid en overzichtelijkheid van optreden in crisissituaties kan belemmeren. De Rijksdiensten en de regio's zijn volgens de werkgroep vaak relatief onbekend met elkaar en daarom maakt een regio met een hulpvraag tijdens crises nu nog een zoektocht langs de verschillende instanties van het Rijk, op een moment dat juist snelle respons geboden is.

Om de afstemming te borgen van de maatregelen vanuit een functionele keten (die centraal wordt aangestuurd) met die van de algemene keten (in dit geval de veiligheidsregio's) is de functie van **Rijksheren** van belang.[445] Wanneer een minister de regie heeft (of op zich neemt bij een in beginsel decentrale aanpak), kan hij gebruikmaken van zijn 'vooruitgeschoven post'. Een Rijksheer is een Rijksorgaan in het veld, die handelt in naam van een minister.

Met de vorming van de veiligheidsregio's is de afstemming tussen Rijksheren verschoven van provinciaal naar regionaal niveau. De CvdK heeft een functie als Rijksheer.

---

[441] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 3.

[442] Eenheid in verscheidenheid in opdracht van het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie, juni 2012, p. 10 -13.

[443] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 3.

[444] Functionele ketens gaan over één specifiek beleidsterrein, zoals elektriciteit, infectieziekten, voedselveiligheid of terrorisme.

[445] In de algemene keten zijn de algemene rampenbestrijding (ofwel openbare veiligheid) en het handhaven van de openbare orde belegd.

Om een duidelijk en gezamenlijk beeld te krijgen van de rol van de Rijksheren is in opdracht van de provincie Noord-Holland een handleiding opgesteld: **Van Rampenbestrijding naar Crisisbeheersing.**[446] Naast een beschrijving van de functie van Rijksheren, wordt het volgende geconstateerd:

- een Rijksheer is niet in alle gevallen voldoende opgenomen in de crisisbeheersings-organisatie van een ministerie en kan dus de verwachte informatiepositie niet altijd waarmaken;
- een Rijksheer vervult geen functie ten aanzien van alle beleidsterrein die vallen onder een ministerie;
- de aanwijzing van de Rijksheren is deels verouderd;
- bij een aantal ministeries is de wettelijke basis van het optreden van Rijksheren verouderd.[447]

In de handleiding wordt verder geconcludeerd dat de Wvr uitgaat van samenwerking tussen RBT's enerzijds en een functionele keten anderzijds. Ministeries moeten duidelijkheid verschaffen over wie in een regio waarover kan worden aangesproken.

De CvdK kan namens de minister optreden, maar de minister legt uiteindelijk verantwoording af aan de Tweede Kamer. De CvdK heeft een informatiepositie, die volgens geïnterviewden niet voldoende uitgewerkt is in de Wvr, en een adviserende rol in de warme fase. Bij bovenregionale rampen of crises kan de CvdK een aanwijzing geven aan de voorzitter veiligheidsregio ten aanzien van het te voeren beleid inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Er zijn geen rampen of crises geweest volgens de geïnterviewden waarbij invulling is gegeven aan deze rol, maar in de dagelijkse praktijk komt het wel voor dat de CvdK de burgemeester adviseert. De positie van de CvdK wordt in meer detail besproken in paragraaf 13.3.3.

13.2 Landelijke aansturing en overleg (koude fase)

13.2.1 De minister

De minister van BZK was verantwoordelijk voor het wetgevingstraject. In 2010 is door de herverdeling van departementale taken de minister van VenJ stelselverantwoordelijke geworden. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden betekende volgens geïnterviewden ook een verandering in stijl van aansturen en afstemming binnen het veiligheidsdomein. Waar het ministerie van BZK meer oog had voor de bestuurlijke verhoudingen en de lokale autonomie van gemeenten, geven geïnterviewden aan dat het ministerie van VenJ vanuit diens veiligheidsoptiek een meer dwingende benadering hanteert om tot bestuurlijke afstemming te komen.

De minister van VenJ kan op verschillende manieren zorgen voor landelijke sturing. Naast het stellen van bepalingen in de wetgeving, kunnen financiële middelen beschikbaar worden gesteld via de BDUR voor specifieke projecten zoals informatievoorziening. Ook informeel overleg en het toezicht spelen een rol bij de beïnvloeding.

[446] Brainich, E., Van Rampenbestrijding naar Crisisbeheersing, 2011.

[447] Brainich, E., Van Rampenbestrijding naar Crisisbeheersing, 2011, p 22.

In de wet is opgenomen (art. 37 Wvr) dat de minister in overleg met het Veiligheidsberaad landelijke doelstellingen kan vaststellen voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is toegezegd terughoudendheid te betrachten bij het inzetten van deze bevoegdheid; vooralsnog is van deze bevoegdheid geen gebruikgemaakt. Een deel van de respondenten (26%) is van mening dat de minister de afgelopen twee jaar landelijke doelstellingen had moeten formuleren, specifiek op de terreinen van bevolkingszorg en informatiemanagement. In de kabinetsreactie op het rapport 'Eenheid in verscheidenheid' geeft de minister aan voornemens te zijn om landelijke doelstellingen te formuleren om professionalisering en harmonisering van de regionale crisiscommunicatieorganisatie te realiseren.[448] In dat kader is besloten om een bovenregionale pool van crisiscommunicatieprofessionals op te zetten. Ook wordt met behulp van een landelijke stimuleringsbijdrage een impuls gegeven aan het opleiden en oefenen volgens de kwaliteitscriteria voor crisiscommunicatie.[449]

13.2.2 Het Veiligheidsberaad

De voorzitters van de veiligheidsregio's zijn verenigd in het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad is in 2007 opgericht om de ontwikkeling van veiligheidsregio's te ondersteunen. Geïnterviewden geven aan dat de oprichting van het beraad tevens als doel had de bestuurlijke aansturing van de hulpverleningsdiensten te versterken. Het Veiligheidsberaad vergadert vijf keer per jaar.

Het Veiligheidsberaad is een overlegorgaan dat formeel geen positie heeft om afspraken op te leggen aan de veiligheidsregio's; het kan hen alleen op vrijwillige basis binden. Desalniettemin wordt het Veiligheidsberaad als orgaan wel in de wet genoemd. Het beraad voert periodiek overleg met de minister, volgens de wet mede met het oog op eventueel vast te stellen landelijke doelstellingen (art. 38 Wvr). Ook bevordert het Veiligheidsberaad volgens de wet de uitvoering van de gemeenschappelijke zorg voor de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening (art. 22, lid 4).

Over de (gewenste) rol van het Veiligheidsberaad bestaan verschillende beelden. Sommige geïnterviewden (met name op departementaal niveau) geven aan dat zij graag zouden zien dat het Veiligheidsberaad de regio's ook kan vertegenwoordigen en bijvoorbeeld namens de regio's 'zaken kan doen'. Anderen wijzen erop dat het Veiligheidsberaad die positie niet kan hebben, en ook niet zou moeten ambiëren; het beraad bestaat uit voorzitters die – vanwege hun fungeren in een model van verlengd lokaal bestuur – slechts een beperkt mandaat hebben. Op de vraag of het Veiligheidsberaad voldoende in staat is om de veiligheidsregio's te vertegenwoordigen in de relatie naar de minister van VenJ antwoorden respondenten wisselend (31% oneens, 35% eens), waarbij er geen significante verschillen zijn gevonden tussen burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio.

[448] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 4.

[449] *Kamerstukken II,* 2012/13, 26956, nr. 148, p. 4.

Diverse geïnterviewden wijzen erop dat sinds de oprichting van het Veiligheidsberaad het aantal overleggen en de complexiteit van de overlegstructuur fors zijn toegenomen. Het is daarbij niet altijd duidelijk hoe verschillende overleggen zich tot elkaar verhouden.[450]

Geïnterviewden geven aan dat de coördinatie van de informatievoorziening onvoldoende helder is geborgd in de Wvr. Het is onduidelijk wie hier regie en coördinatie voert of zou moeten voeren. Dat hindert de besluitvorming tussen veiligheidsregio's en het Rijk. Zo is in het convenant Netcentrisch Werken door alle 25 veiligheidsregio's, het NCC en het LOCC besloten om deel te nemen aan het landelijke project Netcentrisch Werken en om te werken met één LCMS.

De bestuurlijke aansluiting tussen het Veiligheidsberaad en de regionale besturen is niet in alle gevallen voldoende. Geïnterviewden geven aan dat niet alle regionale besturen op de hoogte zijn van de onderwerpen die in het Veiligheidsberaad worden besproken. Van een formele vorm van informatievoorziening vanuit het Veiligheidsberaad naar de gemeenten (colleges, ambtelijk apparaat, gemeenteraad) is in de praktijk bijna geen sprake. De agenda en stukken van het Veiligheidsberaad zijn openbaar.

De landelijke projecten die vanuit het Veiligheidsberaad worden georganiseerd, dragen volgens geïnterviewden juist wel bij aan de ontwikkeling van de veiligheidsregio's. Als voorbeelden van succesvolle projecten worden genoemd het project GROOT(ER)[451], het Slachtofferinformatiesysteem en het onlangs uitgebrachte rapport **Bevolkingszorg op Orde**.

13.2.3 Instituut Fysieke Veiligheid

Het Nifv en het Nbbe zijn op 1 januari 2013 opgegaan in het IFV. Het IFV werkt samen met de veiligheidsregio's aan het uitvoeren van gemeenschappelijke activiteiten op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het IFV ondersteunt de veiligheidsregio's bij het uitvoeren van hun maatschappelijk taken, bundelt de expertise en stelt deze ter beschikking aan alle regio's. Naast de wettelijke taken, worden de activiteiten van het IFV vastgesteld in overleg met de veiligheidsregio's.

Het IFV is nog in opbouw en maakt geen deel uit van deze evaluatie. Over de organisaties die zijn opgegaan in het IFV stellen geïnterviewden dat hun werkzaamheden hebben bijgedragen aan een meer uniforme werkwijze voor de veiligheidsregio's. Ideeënuitwisseling, leren van best practices, het examineren van brandweerpersoneel en de facilitering van samenwerking tussen regio's. Geënquêteerden hebben hoge verwachtingen

[450] Bijvoorbeeld het overleg directeuren veiligheidsregio versus de Raad voor Regionaal Commandanten, de 'managementraad gemeenten versus de Vereniging van Gemeentesecretarissen. Daarnaast is er een informeel Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing (POC) ingericht, bestaande uit vertegenwoordigers van 'managementraden' van de kolommen.

[451] GROOT is een programma van het Veiligheidsberaad over Opleiden, Trainen en Oefenen binnen de gemeentelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing.

van het IFV. Van de respondenten verwacht 59% dat de kwaliteit van de brandweerzorg als gevolg van de samenvoeging van het Nifv en het Nbbe tot het IFV sterk zal verbeteren.

Er is de afgelopen jaren veel discussie geweest over de governancestructuur van het IFV en de vraag hoe de managementraden van de verschillende kolommen hierin betrokken konden worden. Het algemeen bestuur van het IFV wordt gevormd door de voorzitters van de veiligheidsregio's. De voorzitters van de managementraden zijn aanwezig bij de vergaderingen van het Dagelijks Bestuur . Respondenten vinden dat de aansturing van het IFV (door de gezamenlijke veiligheidsregio's) onnodig complex is (35% vs. 12%).

Op de vraag of sinds de invoering van de Wvr de facilitering aan de veiligheidsregio's door landelijke diensten is verbeterd, zijn de ervaringen sterk verdeeld. 24% van de respondenten antwoord positief, 28% negatief.

13.3 Toezicht

13.3.1 De Inspectie VenJ

De Inspectie VenJ houdt toezicht op de taakuitvoering van de veiligheidsregio's en voert het interbestuurlijke toezicht uit. Periodiek brengt de Inspectie verslag uit van het (operationeel) functioneren van de veiligheidsregio's in het rapport 'Staat van de Rampenbestrijding'.

De respondenten geven aan dat het toezicht van de Inspectie VenJ voldoende inzicht biedt in de operationele kwaliteit van de veiligheidsregio's (57% vs. 36%) en bijdraagt aan de kwaliteitsontwikkeling van rampenbestrijding en crisisbeheersing (71% vs. 24%). Wel worden er kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van de Inspectie VenJ. Geïnterviewden geven aan dat de Inspectie VenJ zich bij haar toezichtstaak te veel laat leiden door de regels die de Wvr stelt. Geïnterviewden hebben de indruk dat de Inspectie teveel een 'afvinklijstje' afwerkte en te weinig rekening hield met de lokale bijzonderheden van de veiligheidsregio's en de bestuurlijke context. Bij de totstandkoming van de 'Staat van de Rampenbestrijding 2013' is op grond van die klachten meer aandacht gegeven aan het toetsen en delen van de bevindingen.

Ten aanzien van de normen en hoofdstructuur van de rampenbestrijding stelt de Inspectie VenJ zelf dat deze niet volledig voldoen, met name omdat de daadwerkelijke prestaties van veiligheidsregio's te veel buiten beschouwing worden gelaten. Dat betekent dat vanuit het toezicht een beeld kan worden gegeven van de voorbereiding, maar niet van de te verwachten effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.[452] De Inspectie geeft aan dat haar mogelijkheden hier beperkt zijn: of de getoetste regels de juiste zijn, is een zaak van politieke afweging. De Inspectie acht het niet aan haar om deze regels terzijde te leggen.

Enkele geïnterviewden merken op dat de Inspectie VenJ effectiever zou kunnen zijn als zij een groter repertoire aan (handhavende) bevoegdheden zou hebben. Wanneer een veiligheidsregio in de taakuitvoering tekortschiet, kan de CvdK (art. 59) het bestuur van de veiligheidsregio een aanwijzing geven. Dat middel wordt als erg zwaar gezien. Enkele

[452] Inspectie VenJ, Staat van de Rampenbestrijding 2013, p. 22.

geïnterviewden zouden het behulpzaam vinden als de Inspectie ook kon beschikken over bevoegdheden om in te grijpen en een palet aan instrumenten zou hebben (een 'handhavingsladder'), met instrumenten als het stellen onder verscherpt toezicht en het heffen van boetes.

13.3.2 De Inspectie voor de Gezondheidszorg

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr is de rol van de IGZ in dit domein bescheidener geworden, omdat het toezicht op de GHOR bij de Inspectie VenJ is belegd. De rol van de IGZ in dit kader beperkt zich tot het toezicht houden op de kwaliteit van de geneeskundige zorg, aangezien de Inspectie VenJ geen mandaat heeft voor toezicht op bijvoorbeeld ziekenhuizen of de GGD.

Geïnterviewden geven aan dat de taakverdeling tussen de IGZ en de Inspectie VenJ niet duidelijk is. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van tekortkomingen in de aansturing en de uitvoering van de meldkamerprocessen, kan zowel de IGZ (op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen[453]) en de Inspectie VenJ (als toezichthouder op de organisatie van de GHOR) optreden.

13.3.3 De Commissaris van de Koning

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr hebben de provincies geen toezichthoudende rol meer op de planvorming voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De CvdK heeft wel een rol in de warme fase als Rijksorgaan (Rijksheer). De CvdK legt in die rol verantwoording af aan de minister; niet aan Provinciale Staten.[454]

De gedachte achter deze rol van de CvdK is dat de minister een 'verlengde arm' nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Er is gekozen om dit niet aan de minister over te laten, omdat deze dan te direct zou interveniëren in lokale/regionale processen. Omdat de CvdK toch al een rol heeft om toezicht te houden op het bestuurlijk functioneren in de provincie, is de taak aan de CvdK toebedeeld.

In de praktijk bestaan verschillen hoe de samenwerking tussen de CvdK's en de voorzitters van de veiligheidsregio's wordt vormgegeven. In sommige provincies schuift een vertegenwoordiger van de CvdK aan bij de vergaderingen van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio's, in andere is dat niet het geval. Enkele geïnterviewden geven aan dat de CvdK vanuit zijn rol als Rijksheer ook 'preventief' actief zou moeten zijn, door met gepaste afstand toezicht te houden en regelmatig de onderlinge bestuurlijke verhoudingen te peilen. Vertegenwoordigers van provincies stellen dat de CvdK in de praktijk een verbindende rol kan spelen, door burgemeesters persoonlijk te ondersteunen en samenwerking tussen veiligheidsregio's en samenwerkingspartners te faciliteren. In een aantal veiligheidsregio's stimuleert de CvdK de landsgrensoverschrijdende samenwerking.

Een knelpunt dat geïnterviewden noemen, is de informatiepositie van de CvdK. Om gebruik te kunnen maken van de bevoegdheid is een goede informatiepositie noodzakelijk. De Wvr

453 www.igz.nl

454 De CvdK handelt in die hoedanigheid volgens de Ambtsinstructie.

regelt deze informatiepositie niet. In de praktijk wordt daar in sommige regio's invulling aan gegeven door een liaison van de provincie toe te voegen aan het ROT.

Vanuit (de besturen van) de veiligheidsregio's is er veel argwaan tegen een te sterke rol van de CvdK als Rijksheer. Ook vanuit het departementale niveau is weinig bereidheid om de CvdK een grotere rol te geven. Respondenten geven aan dat de rol van CvdK als Rijksheer evengoed door het ministerie kan worden ingevuld (48% vs. 17%).

13.4 Tussenconclusies nationale aspecten veiligheidsregio's

In de Wvr is de relatie tussen de veiligheidsregio's en het landelijk niveau op verschillende wijzen geregeld. In de eerste plaats is er een aansturingsrelatie tussen de verantwoordelijk minister en de veiligheidsregio's (top down). Hier spelen kaderstelling en toezicht een belangrijke rol als methoden om de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te borgen. Het normenkader hiervoor is in de Wvr gelegd.

De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de warme fase beschikt hij over een aanwijzingsbevoegdheid via de CvdK. Afspraken over de nationale crisisbesluitvorming zijn vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het instellingsbesluit MCCb. Naar aanleiding van de ramp in Moerdijk is op voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking GRIP Rijk ontwikkeld. De adviezen over de opschaling zijn inmiddels doorgevoerd in het handboek en instellingsbesluit MCCb.

De minister kan op grond van de Wvr landelijke doelstellingen opleggen, maar daarvan is (in lijn met gedane toezeggingen) sinds de inwerkingtreding van de Wvr geen gebruik gemaakt. Er is op dit moment geen overkoepelende beleidsagenda vanuit het Rijk. Wel wordt gestuurd op de verbetering van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, via onder andere de instelling van het IFV, versterking van het brandweeronderwijs, bovenregionale samenwerking, expertregio's, vitale sectoren en de samenwerking met Defensie. Daarnaast worden er sinds 2012 gezamenlijke prioriteiten met het Veiligheidsberaad vastgesteld.

De verantwoordelijkheid voor crises buiten het domein van fysieke veiligheid is belegd bij de vakdepartementen en daardoor opgesplitst. Het is voor de veiligheidsregio's ingewikkeld om te weten wie voor hen het aanspreekpunt is en binnen de departementen zijn veiligheidsregio's nog onvoldoende in beeld. Daarnaast is het probleem van 'schurende ketens' zichtbaar, waarmee geduid wordt op spanning en/of overlap tussen de bevoegdheden van de algemene kolom (waar de veiligheidsregio deel van uitmaakt) met die van autoriteiten uit de functionele kolommen (ten aanzien van bijvoorbeeld water, energie of transport). Om die spanning te overbruggen, beschikt de minister over Rijksheren (waaronder de CvdK), maar deze spelen een beperkte rol in de huidige crisisbeheersings-organisatie.

De CvdK kan een rol vervullen naar de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld door samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, en op grond van zijn kennis van de verhoudingen tussen de gemeenten de vinger aan de pols houden over de gemeentelijke samenwerking. Of dat model werkt en meerwaarde biedt, is sterk afhankelijk van de verhoudingen tussen gemeenten, regio's en CvdK. In de veiligheidsregio's die opereren op de schaal van de provincie is de kans op overlap in activiteiten tussen CvdK en voorzitter van de veiligheidsregio groot. De rol van de CvdK verschilt sterk per provincie. Vanuit het Rijk

wordt beperkt gestuurd op de inzet van de CvdK en er is slechts beperkt draagvlak bij gemeenten en regio's voor de wijze waarop de rol is belegd.

Om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken, heeft de minister van VenJ de beschikking over de Inspectie VenJ. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's met het wettelijk kader als uitgangspunt. De knelpunten rond de dekkendheid en het detailniveau van de regels (zie hiervoor), doen zich dan voelen. De Inspectie heeft daarnaast op grond van haar tweedelijns rol uitsluitend de bevoegdheid om te rapporteren, en kan deze niet – zoals de IGZ bijvoorbeeld wel kan – sanctioneren met behulp van instrumenten zoals waarschuwingen en verscherpt toezicht. De minister kan wel ingrijpen op grond van taakverwaarlozing, maar dit wordt als een (te) zwaar instrument beschouwd en om die reden weinig ingezet.

Om de landelijke coördinatie ook *bottom up* vorm te geven, is het Veiligheidsberaad opgericht. De ervaringen met het Veiligheidsberaad lopen nogal uiteen. Vanuit het Rijk is er behoefte aan een partner waarmee bindende afspraken zijn te maken, maar die rol kan het beraad niet waarmaken; vooral als gevolg van de beperkte democratische legitimatie van de voorzitters. Het beraad lijkt vooral meerwaarde te hebben als platform om bestuurlijk draagvlak te geven aan de professionals uit het veld.

In dit licht is ook de oprichting van het IFV te beoordelen. Van het IFV wordt verwacht dat het een leidende rol kan spelen in de doorontwikkeling van het domein. Deze evaluatie laat zien dat het slagen daarvan sterk samenhangt met de wijze waarop de *governance* over de veiligheidsregio's zich ontwikkelt en met de verhouding tussen centrale en decentrale aansturing.



DEEL IV: CONCLUSIE EN SLOTBESCHOUWING

14 Conclusies

Dit hoofdstuk bevat de hoofdconclusies van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. We beschrijven eerst de conclusies ten aanzien van de beleidstheorie, de wet en het functioneren van de Wvr. Vervolgens gaan we in op de kernvraag van het onderzoek: In hoeverre voldoet de Wet veiligheidsregio's in de praktijk aan de verwachtingen wat betreft het functioneren van het stelsel (de realisatie van de aannames over het bijdragen aan een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie) en hoe ervaren actoren dat?

14.1 De beleidstheorie en de wet

- De kern van de wet is terug te voeren tot het Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's uit 2004. Sinds het begin van deze eeuw vormt dit standpunt een belangrijke basis voor het organiseren van de voorbereiding op rampen en crises.

- Vanaf de genoemde periode wordt het instellen en ontwikkelen van veiligheidsregio's door de regering gezien als oplossing voor **drie dossiers**:
  - het verbeteren van de voorbereiding op en bestrijding van rampen, met name als reactie op de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001);
  - het beheersen van 'moderne crises', volgend op onder andere de aanslag op de WTC-torens in New York en de bestrijding van de vogelpest en een dreigende SARS-epidemie;
  - de kwaliteit van de brandweerzorg.

- De beleidstheorie onder de Wvr leunt op **vijf categorieën van maatregelen**:
  - Bestuurlijke aansturing – verlengd lokaal bestuur per regio, bestuurlijke verantwoordelijkheid voor voorbereiding op rampen en crises, eenhoofdig bovenlokaal gezag tijdens rampen en crises en sturing op de meldkamer;
  - Schaalgrootte – opschaling naar 25 regio's en congruentie van alle hulpverleningsdiensten met de schaal van de politie;
  - Organisatie – eisen aan de verschillende kolommen, de meldkamer en de samenwerking met crisispartners;
  - Uitvoering – minimumeisen aan de wijze waarop de hoofdstructuur voor de rampenbestrijding functioneert;
  - Nationale aspecten – toezicht voor het borgen van publieke belangen en vormgeving van de stelselverantwoordelijkheid van de minister.

- In de Wvr worden bestaande wetten samengevoegd, waaronder de Brandweerwet. De Wvr biedt op een groot aantal onderdelen vormvrijheid: op welke manier de verschillende 'kolommen' binnen de veiligheidsregio georganiseerd zijn en met elkaar samenwerken, is met uitzondering van enkele randvoorwaarden niet geregeld, om ruimte te geven aan maatwerk per regio. Ook bevat de wet weinig tot geen regels over inter- of bovenregionale samenwerking. De wet stelt wel preciezere eisen aan de inrichting van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie. Daarnaast bevat de wet operationele bepalingen voor de brandweer.

- In de beleidstheorie en de wet zijn diverse **dilemma's, spanningen en inconsistenties** zichtbaar:
  - Het is onhelder wat onder 'de veiligheidsregio' moet worden verstaan: een staande uitvoeringsorganisatie, een multidisciplinair samenwerkingsverband of beide. De wet biedt ruimte voor verschillende interpretaties.
  - De wet kiest in naam voor 'verlengd lokaal bestuur' (samenwerking door gemeenten via gemeenschappelijke regelingen), maar legt belangrijke vormvoorschriften dwingend op.
  - De wet geeft op veel onderdelen ruimte voor maatwerk en keuzevrijheid en legt op andere terreinen gedetailleerde normen en bepalingen vast, zonder dat altijd duidelijk is op grond waarvan die verschillen tot stand zijn gekomen.
  - Veiligheidsregio's zijn vormgegeven op de schaal van de politieregio's omwille van een nauwe afstemming tussen de hulpverleningsdiensten en een congruente bestuurlijke aansturing. In de wet is een aantal waarborgen opgenomen om die afstemming te realiseren, maar de wetgever heeft niet gekozen voor integratie van besturen.
  - De wet is in theorie ook gericht op beheersing van crises, maar richt zich vooral op 'klassieke' rampen binnen het domein van de hulpverleningsdiensten.
  - De Wvr geeft weinig houvast voor de verantwoordelijkheden op bovenregionaal en nationaal niveau.

- Sinds de inwerkingtreding van de Wvr hebben diverse beleidsmatige ontwikkelingen plaatsgevonden. Een belangrijk deel daarvan kan worden beschouwd als congruent met de Wvr en de onderliggende beleidstheorie, zoals de ontwikkeling van het IFV en de uitwerking van normen voor bevolkingszorg en bovenregionale samenwerking. Voornemens tot congruentie van de GGD's en de oprichting van bovengemeentelijke omgevingsdiensten sluiten in hoofdlijnen aan bij de beleidstheorie van de veiligheidsregio's. Er zijn echter ook ontwikkelingen zichtbaar die niet congruent zijn aan de oorspronkelijke bedoelingen van de Wvr. Het gaat dan met name om de opschaling van de politie naar tien regionale eenheden (waardoor de aanvankelijk beoogde congruentie van hulpverleningsdiensten en besturen in 25 regio's niet meer bestaat) en de inrichting van een landelijke meldkamerorganisatie.

14.2 Conclusies per thema - functioneren van en ervaringen met de Wvr

14.2.1 Operationeel presteren

- Door de korte periode sinds de inwerkingtreding van de wet en beperkte empirie is het te vroeg om te concluderen in hoeverre Nederland met de Wvr beter in staat is grootschalige rampen en crises het hoofd te bieden.

- Uit de 'Staat van de Rampenbestrijding' wordt wel zichtbaar dat er in het algemeen een vooruitgang zichtbaar is in de kwaliteit van de voorbereiding op rampen en crises. Tegelijk constateert de Inspectie dat geen van de veiligheidsregio's voldoet aan alle minimumeisen uit wet.

- Evaluaties van incidenten tonen daarnaast aan dat ook in het feitelijk reageren op rampen en crises nog veel valt te verbeteren. Terugkerende knelpunten zijn onder andere: opschaling, informatiemanagement, het functioneren van de meldkamer, de slachtofferregistratie en de (crisis)communicatie.

- De inspectieresultaten en de bevindingen naar aanleiding van incidenten laten zien dat er sprake is van een 'mismatch' tussen de eisen die de wet stelt en de feitelijke knelpunten bij het multidisciplinair optreden in ramp- en crisissituaties. Sommige knelpunten

(bijvoorbeeld de aansluiting met het landelijke niveau) worden niet of nauwelijks in de wet benoemd. Op andere onderdelen valt op dat het detailniveau van de eisen sterk verschilt (soms heel globaal, zoals bij slachtofferregistratie, soms erg precies, zoals bij de samenstelling van beleids- of operationele teams), zonder dat die verschillen zijn terug te voeren op gesignaleerde knelpunten in de operatie. In het algemeen valt op dat er nog veel winst is te behalen in het feitelijk handelen in de voorgeschreven hoofdstructuur.

- Op grond van de evaluaties van rampen en crises is het daarom de vraag of het naleven van de huidige wettelijke vereisten voldoende basis biedt voor een adequate rampen- en crisisorganisatie.

14.2.2 Bestuurlijke aansturing

- De in de Wvr gekozen vorm van verlengd lokaal bestuur dient verschillende doelen. Het beeld of deze doelen bereikt zijn, verschilt. Tussen de veiligheidsregio's bestaan grote verschillen in de manier waarop het bestuur functioneert. Daarbij speelt een rol dat het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing door burgemeesters weinig aandacht krijgt en zeker minder prominent is dan het domein openbare orde en veiligheid. Het bestuur van de veiligheidsregio lijkt voldoende geëquipeerd om leiding te kunnen geven aan de organisatie van de veiligheidsregio. Via het bestuur leren burgemeesters elkaar kennen – wat belangrijk is, omdat persoonlijke contacten tijdens rampen en crises van groot belang zijn.

- Er zijn sterke aanwijzingen dat het eenhoofdige gezag in de vorm van de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio bijdraagt aan daadkrachtig en adequaat handelen als het noodzakelijk is. Er is brede consensus over de noodzaak om dit eenhoofdige gezag en de doorzettingsmacht bij de voorzitter van de veiligheidsregio te beleggen.

- Als er ook andere ketens dan de hulpverleningsdiensten betrokken moeten worden, voldoet de opschalingsstructuur minder goed. Het meest zichtbaar is dat in de verhouding tot de openbare orde-kolom: de wet verplicht bij opschaling tot een Regionaal Beleidsteam (RBT), terwijl dat niet in alle gevallen noodzakelijk is en het onvoldoende duidelijk is hoe het RBT zich dan verhoudt tot de gezagsdriehoek van burgemeester, politie en Openbaar Ministerie.

- De lokale democratische legitimatie voor de veiligheidsregio is uiterst beperkt. Veiligheidsregio's spannen zich in om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de afstand blijkt in de praktijk toch te groot om voor stevige democratische controle te kunnen zorgen. De burgemeester legt vaak hooguit één of enkele keren per jaar verantwoording af over zijn rol in de veiligheidsregio.

- De wet voorziet in een planvormingscyclus, met het risicoprofiel en het beleidsplan als de instrumenten voor het beleid van de veiligheidsregio en de aansturing of beïnvloeding daarvan door gemeenteraden. Deze cyclus is een vooruitgang ten opzichte van het eerder bestaande instrumentarium, dat een grotere mate van administratieve lasten met zich meebracht. De ervaringen met het risicoprofiel als instrument voor democratische afstemming zijn weinig bemoedigend; het instrument wordt ervaren als erg technocratisch. Over het beleidsplan wordt in het algemeen positiever geoordeeld.

- Omdat de wet de regio-indeling en samenstelling van het bestuur voorschrijft, heeft de gemeenteraad alleen het recht van begroting als feitelijk machtsmiddel in handen. Ondanks dat de Wvr formeel wel ruimte biedt om eigen beleid te maken (door invloed uit te oefenen

in de planvorming en door eigen afwegingen te maken ten aanzien van landelijke uitvoeringsnormen), wordt op lokaal niveau nauwelijks beleidsruimte ervaren.

- Hoewel de relatie tussen gemeenten en veiligheidsregio in de huidige constructie erg beperkt is, is ze niet zonder betekenis. Het feit dat veiligheidsregio's hun beleid moeten voorhouden aan en afstemmen op gemeenten, dwingt veiligheidsregio's om een relatie met gemeenten te blijven onderhouden; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het huidige model stimuleert veiligheidsregio's om een actief netwerk te blijven onderhouden met de gemeenten in het algemeen en de lokale brandweerkorpsen in het bijzonder.
- In de Wvr ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij een ramp of crisis die de grenzen van de regio overstijgt. Dit gebrek leidt in de praktijk tot grote risico's in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de warme fase. De adviezen van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking vormen een noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.

14.2.3 Schaalgrootte

- Met de invoering van de Wvr is de schaal van de veiligheidsregio vastgelegd op het regioniveau van de voormalige politiekorpsen. Deze keuze voor dit schaalniveau heeft – in combinatie met andere maatregelen – geleid tot kwaliteitsverbetering, een vergroting van de expertise, versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Met de vorming van de politie-eenheden is de beheersverantwoordelijkheid voor de politie op een nationaal niveau belegd. De gezagslijnen van de burgemeester zijn ongewijzigd gebleven. Intensieve samenwerking tussen politie, brandweer, GHOR en gemeenten is nog steeds uitgangspunt van de Wvr. De diverse waarborgen die hiertoe in de Wvr zijn opgenomen, zoals territoriale congruentie aan de buitengrenzen, afstemming van planvorming (beleidsplan/crisisplan), personele unie tussen voorzitter veiligheidsregio en korpsbeheerder / bestuur veiligheidsregio en regionaal college, afsluiten van samenwerkingsconvenanten), zijn met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 aangepast aan de nieuwe situatie. Die situatie bestaat nog te kort om een oordeel te geven wat de gevolgen zijn. Wel constateert de Inspectie in de 'Staat van de Rampenbestrijding' dat duidelijk is dat de politie de komende tijd vooral bezig zal zijn met de vorming van de Nationale Politie en de organisatorische en andere consequenties die dat zal hebben voor de eigen politieorganisatie. De Inspectie benoemt als risico dat er minder tijd zal zijn om diepgaand na te denken hoe in de toekomst de politionele taak bij de crisisbeheersing vorm zou moeten krijgen.

- Doordat de politieorganisatie is opgeschaald naar tien regio's, komt de vraag op of veiligheidsregio's niet op dat schaalniveau zouden moeten georganiseerd. Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio's zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces kunnen verstoren.

- Ten aanzien van de geneeskundige hulp is congruentie met de GGD-regio's bereikt. Complicerend aan de samenwerking met het zorgveld is de relatie tussen de GHOR en de ROAZ.

- Voor de RUD's geldt dat deze nog te zeer in ontwikkeling zijn en dat de samenwerking met de veiligheidsregio nog te veel onduidelijkheden bevat, bijvoorbeeld in hoeverre congruentie wordt gerealiseerd, om te kunnen spreken van (potentiële) kwaliteitsverbeteringen door het functioneren op een bovenlokale schaal.

- Buiten de hulpverleningsdiensten bestaan veel organisaties die belangrijke functies vervullen bij het bestrijden van rampen, maar waarmee congruentie niet bestaat en ook niet gemakkelijk kan worden gerealiseerd (denk aan bijvoorbeeld de waterschappen of Defensie). Voor deze partijen is de opschaling naar 25 regio's een vooruitgang ten opzichte van de oude situatie waarin zij met individuele gemeenten afspraken moesten maken. De praktijk laat echter ook zien dat de samenwerking met partijen die op een andere schaal opereren niet vanzelfsprekend van de grond komt.

14.2.4 Organisatie

- De Wvr stelt slechts op een aantal onderdelen eisen aan de inrichting van de organisatie van de veiligheidsregio. Dit heeft ertoe geleid dat er een verscheidenheid aan organisatievormen is ontstaan. Er zijn verschillen in takenpakket, omvang en inrichting van de organisatie, de beleidsmatige invulling van de taken, de inrichting van de multidisciplinaire samenwerking, de managementstructuur en de relatie met gemeenten. Deze verschillen in inrichting komen voort uit bestuurlijke afwegingen op regionaal niveau.

- Over het algemeen zijn de actoren op regionaal niveau tevreden over het functioneren van de verschillende organisatievormen. De vormvrijheid heeft ertoe geleid dat in iedere regio een eigen afweging heeft plaatsgevonden over de optimale inrichting van de veiligheidsorganisatie, zonder dat dat heeft geleid tot onherkenbare of onverdedigbare organisatievormen.

- Anders is het gesteld wanneer die verschillen doorwerken in de operationele fase. Tijdens rampen en crises kunnen verschillen in de organisatie (bijvoorbeeld in verantwoordelijkheidsverdeling) een beletsel vormen voor de samenwerking met en tussen veiligheidsregio's, met name omdat kostbare tijd verloren gaat met het leren kennen van elkaars organisatie. Op dit punt is meer eenheid van doctrine noodzakelijk.

- De regionalisering van de brandweer heeft gunstige effecten gehad op de verbetering in de geoefendheid van het personeel. Van een (gevreesde) zichtbare teruggang in het aantal brandweervrijwilligers is geen sprake. Wel is er sprake van een toename van het niet-operationeel personeel.

- Door de directeur GHOR tevens directeur Publieke Gezondheid te laten zijn van de GGD is diens positie versterkt en kan een betere operationele afstemming van de werkprocessen van veiligheidsregio, GGD en GHOR tot stand gebracht worden. Dat de samenhang tussen GGD en veiligheidsregio op verschillende manieren juridisch vorm wordt gegeven, lijkt in de praktijk geen knelpunt op te leveren.

- De organisatie van gemeentelijke taken krijgt in de Wvr onvoldoende aandacht. Met name de gemeentelijke functionarissen hebben onvoldoende (wettelijke) positie. Bovendien knelt dat deze taak in het overgrote deel van de regio's is belegd bij gemeentesecretarissen die deze functie als neventaak hebben.

- Uitgangspunt van de Wvr is het toegroeien naar één multidisciplinaire meldkamer onder bestuurlijke regie van de veiligheidsregio. Gelet op de ontwikkeling in het meldkamerdomein is dat geen haalbare en werkbare optie meer. Er wordt op dit moment gewerkt aan een transitieakkoord voor de komende periode. Het denken over de positie van de meldkamer en de rol van de centralist is, zowel voor mono- als multidisciplinaire processen, nog volop in ontwikkeling.

- De organisatie van de samenwerking tussen vitale crisispartners en veiligheidsregio's vordert gestaag, al moet gezegd worden dat die samenwerking vooralsnog vooral op papier vorm krijgt. De vorm die de Wvr hierbij kiest – geen afgedwongen samenwerking maar het geven van verantwoordelijkheid aan de veiligheidsregio om deze vorm te geven – is voldoende verplichtend om de samenwerking te bevorderen.

14.2.5 Uitvoering

- Om tot een goede uitvoering van de brandweerzorg en rampenbestrijding en crisisbeheersing te komen, definieert de wet normen die moeten worden nageleefd, om 'een uniform minimumniveau van veiligheid en van basiszorg te bieden' (aldus de Memorie van Toelichting). De minimumeisen uit de wet hebben voornamelijk betrekking op inputeisen aan de organisatorische inrichting van de rampenbestrijding; met de Inspectie is te constateren dat prestatie-eisen (in termen van te bereiken resultaten) aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg ontbreken. Bovendien is – als gevolg van de integratie van de brandweerwet in de Wvr - sprake van onevenwichtig veel aandacht voor de brandweer. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweerzorg.

- De eisen aan de hoofdstructuur en de daarbij behorende opkomsttijden uit het Besluit veiligheidsregio's zijn te specifiek gericht op een klassieke ramp waarin de brandweer een centrale rol speelt. De wijze waarop de opkomstnormen in de wet zijn opgenomen, is te eendimensionaal. Ze worden – zo concludeert ook de Inspectie – te zeer behandeld als de cruciale prestatie-indicator.

- De eisen aan de vakbekwaamheid uit het Besluit personeel veiligheidsregio's bieden een goede basis voor de kwalificaties van het personeel van de veiligheidsregio, maar functioneren in de praktijk niet zoals gewenst als gevolg van de gekozen manier van beschrijven. Het opstellen van kwalificatieprofielen voor beleidsfuncties heeft weinig tot geen meerwaarde.

- De opschalingsstructuur werkt in het algemeen goed voor het domein van rampen-bestrijding. De verplichte hoofdstructuur is echter te inflexibel waar het gaat om het verplichten van de aanwezigheid van de genoemde functionarissen. In de praktijk bestaat er ruimte voor interpretatie over het moment van opschaling, maar wettelijke aanscherping daarvan lijkt daarvoor niet de aangewezen oplossing.

- De formele route van opschaling via de minister, die de bijstandverlening dient te formaliseren, verloopt in het algemeen goed. In een crisissituatie wordt er soms direct gehandeld en wordt de opschaling achteraf geformaliseerd, om zo de toerekening van kosten te kunnen afhandelen. In de praktijk levert dat geen problemen op.

- De rol met betrekking tot de risico- en crisiscommunicatie en de adviesfunctie van de veiligheidsregio's is in de afgelopen jaren nog onvoldoende van de grond gekomen. Eén van de oorzaken hiervan is dat de wettelijke taken op dit terrein niet eenduidig aan de Wvr zijn toegedeeld. Uit de analyse van de aanbevelingen behorend bij de evaluatie van de bestrijding van rampen blijkt dat er regels ten aanzien van slachtofferregistratie ontbreken.

- De wet heeft naast het formuleren van minimumeisen als uitgangspunt dat de veiligheidsregio's zelf op een goede wijze verdere invulling geven aan deze regels, door ze aan de eigen situatie aan te passen en zo aan het gewenste veiligheidsniveau te bouwen. Parallel aan het verbeteren ten opzichte van de minimumeisen is in de afgelopen jaren gewerkt aan het formuleren van normen, eisen, standaarden en instrumenten; zowel binnen veiligheidsregio's, als in landelijke structuren. Dat zijn ontwikkelingen die een positieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar tegelijkertijd is zichtbaar dat de ontwikkelingen worden belemmerd door steeds terugkerende vragen over de mate waarin professionele normen (soms ook aangeduid als 'zachte regelgeving') bestuurlijk zijn afgewogen, democratisch zijn gelegitimeerd, voldoende afdwingbaar zijn en wie voor de financiële consequenties opdraait. De ontwikkeling van veiligheidsregio's is gebaat bij een helderder verantwoordelijkheids-verdeling tussen gemeenten en Rijk.

14.2.6 Financiering

- Veiligheidsregio's worden grotendeels lokaal en voor een klein deel landelijk gefinancierd. De verhouding tussen lokale en landelijke financiering is echter niet in balans met de mate waarin de veiligheidsregio's worden gestuurd door lokale dan wel landelijke verplichtingen: in de praktijk worden taken, beleid en uitvoering van veiligheidsregio's grotendeels geregeerd door landelijk beleid. De hybride financieringsstructuur knelt met name bij onderwerpen die vragen om landelijke coördinatie (bijvoorbeeld op het terrein van de informatievoorziening), maar lokaal moeten worden gefinancierd.

- De uitgaven van gemeenten en het Rijk aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de afgelopen jaren fors gestegen; over de loop van de laatste tien jaar gaat het om een ruime verdubbeling van de uitgaven. Een belangrijk deel van de stijging houdt verband met ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van gemeenten (de belangrijkste financiers) liggen, waaronder cao-afspraken. Daarnaast zijn de kosten voor personeel gestegen. Onderdeel van die kostenstijging is een toename van het aandeel van beheers- en beleidsmatig personeel.

- In hoeverre de feitelijke kostenontwikkeling van de afgelopen jaren onvermijdelijk (dat wil zeggen dwingend volgend uit externe ontwikkelingen) was, dan wel samenhangt met een evenredige toename van de effectiviteit, is niet vast te stellen.[455]

[455] Het valt buiten het kader van deze evaluatie om een oordeel te vellen over de feitelijke doelmatigheid van uitgaven, anders dan de constatering dat dat oordeel op dit ogenblik niet mogelijk is. Vanuit de Algemene Rekenkamer is een onderzoek gestart naar de doelmatigheid van de uitgaven van de veiligheidsregio's.

- Rijksoverheid én gemeenten hebben slechts beperkt grip op de groei van uitgaven in dit domein. Op landelijk niveau ontbreekt het aan inzicht en wordt slechts beperkt invulling gegeven aan monitoring en sturing op uitgaven. Gemeenten (c.q. gemeenteraden) ervaren weinig ruimte om de kosten te beïnvloeden; enerzijds omdat zij (niet geheel ten onrechte) de indruk hebben dat het werk van de veiligheidsregio's vooral wordt bepaald door landelijk beleid, anderzijds vanwege de gemeenschappelijke aansturing van de regio's.

14.2.7 Nationale aspecten

- De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naar aanleiding van de brand in Moerdijk is op voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking een GRIP Rijk ontwikkeld. De adviezen over de opschaling zijn inmiddels doorgevoerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het instellingsbesluit MCCb.

- De minister kan op grond van de Wvr landelijke doelstellingen opleggen, maar daarvan is (in lijn met gedane toezeggingen) sinds de inwerkingtreding van de Wvr geen gebruik gemaakt. Er is op dit moment geen overkoepelende beleidsagenda vanuit het Rijk. Wel wordt gestuurd op de verbetering van de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, via onder andere de instelling van het IFV, versterking van het brandweeronderwijs, bovenregionale samenwerking, expertregio's, vitale sectoren en de samenwerking met Defensie. Daarnaast worden er sinds 2012 gezamenlijke prioriteiten met het Veiligheidsberaad vastgesteld.

- De verantwoordelijkheid voor crises buiten het domein van fysieke veiligheid is belegd bij de vakdepartementen en daardoor opgesplitst. Het is voor de veiligheidsregio's ingewikkeld om te weten wie voor hen het aanspreekpunt is; binnen de departementen zijn veiligheidsregio's nog onvoldoende in beeld. Daarnaast is het probleem van 'schurende ketens' zichtbaar, waarmee geduid wordt op spanning en/of overlap tussen de bevoegdheden van de algemene kolom (waar de veiligheidsregio deel van uit maakt) met die van autoriteiten uit de functionele kolommen (ten aanzien van bijvoorbeeld water, energie of transport). Om die spanning te overbruggen, beschikt de minister over Rijksheren (waaronder de CvdK), maar deze spelen een beperkte rol in de huidige crisisbeheersingsorganisatie.

- De CvdK kan een rol vervullen naar de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld door samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, en op grond van zijn kennis van de verhoudingen tussen de gemeenten de vinger aan de pols houden over de gemeentelijke samenwerking. Of dat model werkt en meerwaarde biedt, is sterk afhankelijk van de verhoudingen tussen gemeenten, regio's en CvdK. In de veiligheidsregio's die opereren op de schaal van de provincie is de kans op overlap in activiteiten tussen CvdK en voorzitter van de veiligheidsregio groot. De rol van de CvdK verschilt sterk per provincie. Vanuit het Rijk wordt beperkt gestuurd op de inzet van de CvdK en er is slechts beperkt draagvlak bij gemeenten en regio's voor de wijze waarop de rol is belegd.

- Om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken, heeft de minister van VenJ de beschikking over de Inspectie VenJ. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's met het wettelijk kader als uitgangspunt. De knelpunten rond de dekkendheid en het detailniveau van de regels (zie hiervoor), doen zich dan voelen. De Inspectie heeft daarnaast op grond van haar tweedelijns rol uitsluitend de bevoegdheid om te rapporteren, en kan deze niet – zoals de IGZ bijvoorbeeld wel kan – sanctioneren met behulp van instrumenten zoals

waarschuwingen en verscherpt toezicht. De minister kan wel ingrijpen op grond van taakverwaarlozing, maar dit wordt als een (te) zwaar instrument beschouwd en om die reden weinig ingezet.

- Om de landelijke coördinatie ook *bottom up* vorm te geven, is het Veiligheidsberaad opgericht. De ervaringen met het Veiligheidsberaad lopen nogal uiteen. Vanuit het Rijk is er behoefte aan een partner waarmee bindende afspraken zijn te maken, maar die rol kan het beraad niet waarmaken; vooral als gevolg van de beperkte democratische legitimatie van de voorzitters. Het beraad lijkt vooral meerwaarde te hebben als platform om bestuurlijk draagvlak te geven aan de professionals uit het veld.

- In dit licht is ook de oprichting van het IFV te beoordelen. Van het IFV wordt verwacht dat het een leidende rol kan spelen in de doorontwikkeling van het domein. In hoeverre het IFV daarin slaagt, is op dit ogenblik niet te voorzien.

14.3 Hoofdconclusies

- De maatregelen van de Wet veiligheidsregio’s zijn pas kort formeel in werking en veiligheidsregio's zijn zelf nog volop in ontwikkeling. Bovendien vinden in de directe omgeving belangrijke stelselwijzigingen plaats waarvan de effecten nog niet zijn in te schatten, en die tevens als gevolg hebben dat de oorspronkelijke beleidstheorie niet meer passend is. Het is dus in veel opzichten te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effecten van de Wet veiligheidsregio's. Desalniettemin kunnen op grond van de ontwikkelingen tot nu toe wel degelijk conclusies worden getrokken over de wijze waarop de veiligheidsregio’s zich ontwikkelen.

- De belangrijkste meerwaarde van de Wvr ligt in het neerleggen van **bevoegdheden en doorzettingsmacht** en in het definiëren van een bovengemeentelijke **schaal**. Daarmee zijn prikkels voor verbetering gecreëerd en is de mogelijkheid ontstaan om op een hoger dan gemeentelijk niveau te werken aan een kwalitatief betere voorbereiding. Veiligheidsregio's zijn inmiddels een onomstreden antwoord op de behoefte aan een betere voorbereiding op en een bestrijding van rampen die dusdanig groot van omvang zijn dat ze bovenlokaal om aansturing, expertise en bijstand vragen. De Wvr maakt bovendien duidelijk hoe de rampenbestrijdingsorganisatie functioneert en waar nog verbetering nodig is. Ten opzichte van de situatie vóór de komst van de veiligheidsregio’s zijn dat grote verbeteringen.

- De Wvr heeft het meeste impact bij het verbeteren van de kwaliteit van de (voorbereiding op) klassieke **rampenbestrijding**. Het instrumentarium van de Wvr is daarop het meest toegesneden. Op de twee andere dossiers waarvoor de Wvr een antwoord wilde zijn – betere (aansturing van de) brandweerzorg en effectievere beheersing van moderne crises – is het effect van de Wvr minder eenduidig.

- Ten aanzien van de **brandweerzorg** heeft de regionalisering in potentie positieve effecten op zaken als beschikbare kennis, expertise en geoefendheid. Anderzijds leidt het onderbrengen van de brandweer op regionaal niveau ook tot complexere aansturing en grotere afstand tot gemeenten. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweerzorg.

- Om daadwerkelijk bij te dragen aan een betere voorbereiding op **crises** is een meer multidisciplinaire en intersectorale benadering in de veiligheidsregio's een voorwaarde. Op dit ogenblik is de ontwikkeling van de veiligheidsregio te zeer verweven met de ontwikkeling van de brandweer en is er meer aandacht nodig voor de andere hulpverleningsdiensten en de externe partners. Ook de aansluiting met het landelijke niveau verdient extra zorg.

- Op de vraag hoe het model van **verlengd lokaal bestuur** uitwerkt, past een genuanceerd antwoord. De sturende en kaderstellende rol van gemeenten is in de praktijk beperkt van omvang, maar niet zonder betekenis. Een mogelijke constructie onder volledig landelijke aansturing en directe financiering van het Rijk zal naar verwachting als ongewenst effect hebben dat de relatie met gemeenten nog minder inhoud zou krijgen.

- Uit de analyse van het functioneren van het stelsel (waaronder het feit dat in evaluaties van rampen en oefeningen steeds dezelfde knelpunten naar voren komen) valt af te leiden dat op een aantal belangrijke dossiers (met als belangrijkste de informatievoorziening) **meer (landelijke) sturing en samenhang** nodig is. Ook het verder ontwikkelen van de professionele kolommen blijft vragen om landelijke impulsen.

- De grote **uitgavenstijging** in de afgelopen tien jaar (en het gebrek aan inzicht in de onderliggende oorzaken) geeft aanleiding om extra kritisch te zijn op het huidige besturingsmodel en de mogelijkheden die het biedt om te sturen op doelmatigheid.

- In het debat ligt de focus sterk op de samenwerking met een **opgeschaalde politie** (en de vraag of de veiligheidsregio's die schaal moeten volgen). Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio's zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces verstoren.

- De evaluatie geeft wel aanleiding om de **verantwoordelijkheidsverdeling** tussen bestuurslagen te herzien, deze op onderdelen te vereenvoudigen en een duidelijker onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheden van Rijk versus die van gemeenten. Daarbinnen ligt een belangrijke taak voor de veiligheidsregio's (bestuur én professionals) om in gezamenlijkheid meer verantwoordelijkheid te nemen voor de inhoudelijke ontwikkeling van het domein.